

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF SUR LE CONTROLE DE
LA GESTION DE LA COMMUNE DE
ZIGUINCHOR**

2015 - 2018

Rapporteur : Amadou BADJI,

Conseiller

Assistants de vérification :

- **Fatou SARR**
- **Cheikh SYLLA**
- **Oumar DIAO**
- **Papis TECKAGNE**
- **Mohamed FOFANA**

Juillet 2022

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la commune de Ziguinchor de 2015 à 2018 a été arrêté par la Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 28 juillet 2022, sur le contenu du projet établi par Monsieur Amadou BADJI, conseiller, compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire du maire, Abdoulaye BALDE, avec l'assistance de Maître Ndeye Ndella SARR DIOUF, Greffière de la chambre.

Ce rapport contient des observations définitives et des recommandations de la Cour sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que 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, à sa plus proche session. Le représentant de l'Etat est informé de cette communication.

PRESENTATION	1
I. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES ET SERVICES	3
1.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	3
1.1.1 Dysfonctionnements du conseil municipal	3
1.1.2 Dysfonctionnements de l'organe exécutif	7
1.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES	9
1.2.1 Insuffisances de l'organigramme de la commune	10
1.2.2 Dysfonctionnements de plusieurs services	12
II. GESTION DU PERSONNEL	20
2.1. RECRUTEMENT DES AGENTS MUNICIPAUX	20
2.1.1 Evolution et composition du personnel municipal	20
2.1.2 Discontinuité dans l'information du conseil municipal en matière de recrutement...21	
2.2. GESTION DE LA CARRIERE DES EMPLOYES	22
2.2.1 Intégration tardive et partielle d'agents dans la fonction publique territoriale.....22	
2.2.2 Avancements irréguliers et partiels des agents municipaux.....22	
2.2.3 Abus dans la rétribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires	23
2.2.4 Versement partiel des cotisations à la Caisse de Sécurité Sociale.....	25
2.3. GESTION DU PERSONNEL DIT « TEMPORAIRE »	25
2.3.1 Absence de contrats pour les travailleurs dits « <i>temporaires</i> »	26
2.3.2 Retard de paiement des salaires des techniciens de surface.....	27
III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	29
3.1. GESTION BUDGÉTAIRE	29
3.1.1 Déficit de sincérité des prévisions de recettes et de dépenses.....	29
3.1.2 Non-respect du délai de principe de vote des budgets.....	32
3.2. ANALYSE FINANCIERE	32
3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement	32
3.2.2 Section d'investissement et son financement.....	42
3.3. GESTION DES MARCHES PUBLICS	48
3.3.1 Irrégularités concernant les organes de passation des marchés publics.....	48
3.3.2 Irrégularités dans la passation des marchés publics.....	52
IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES	54
4.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE	54
4.1.1 Tenue partielle de la comptabilité des recettes et des dépenses.....	54
4.1.2 Vote tardif des comptes administratifs	56
4.2. COMPTABILITE DES MATIERES	58
4.2.1 Insuffisances dans la nomination du comptable des matières.....	58
4.2.2 Absence de tenue des livres comptables obligatoires.....	59
4.2.3 Défaut de production du compte annuel des matières	60
4.2.4 Manquements dans la gestion des matières.....	61
V. GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES	67
5.1. URBANISME, HABITAT ET DOMAINES	67
5.1.1 Défaut d'actualisation du plan directeur d'urbanisme et absence du SDAU.....	67
5.1.2 Lotissements et occupations des sols entachés d'irrégularités	68
5.1.3 Changement non conforme de la destination de plusieurs réserves foncières	72
5.1.4 Manquements dans l'affectation d'un lot pour une activité privée	75
5.2. GESTION DE L'ENVIRONNEMENT	77
5.2.1 Défaut d'un plan d'actions pour l'environnement	77
5.2.2 Gestion des déchets à améliorer.....	79

5.2.3 Faible dispositif de lutte contre les incendies	80
5.2.4 Insalubrité de l'environnement de l'école élémentaire François NTAB.....	81

PRESENTATION

Par ordonnance n° 09/2020/CC/CCT/G du 24 juin 2020, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la Commune de Ziguinchor au titre des exercices 2015 à 2018. Cette ordonnance a rapporté la première qui avait permis le lancement de la mission le 15 novembre 2019.

Située sur la rive gauche du fleuve Casamance à 65 km de son embouchure sur l'Océan Atlantique, Ziguinchor a été d'abord érigée, en 1904, Chef-lieu de l'administration coloniale en Casamance, en remplacement de Sédhiou. Ensuite, elle accéda au statut de commune de plein exercice le 18 décembre 1956.

Elle est limitée au Nord par la Commune de Niamone, au Sud, à l'Est et à l'Ouest par celle de Niaguis. Elle s'étend sur une superficie de 4 533 hectares avec une population estimée à 225 024 habitants en 2016, en référence aux estimations de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie. Cette population est majoritairement composée de diolas, mandingues, pulaars, wolofs, etc., occupés par une agriculture dominée par la riziculture et le maraichage ainsi que plusieurs activités relevant du secteur informel.

Les objectifs visés à travers ce contrôle, le premier réalisé par la Cour au sein de cet organisme public, consistent à :

- apprécier l'organisation mise en place et le fonctionnement des organes ;
- examiner la régularité des actes de gestion et identifier le gaspillage éventuel de ressources ;
- s'assurer de l'existence d'un plan de développement communal et de sa prise en compte dans le processus de budgétisation ;
- apprécier la capacité de la commune à mobiliser les recettes propres ;
- contrôler l'application de la comptabilité administrative et de la comptabilité des matières ;
- vérifier le fonctionnement des organes de passation des marchés et le respect des règles ;
- s'assurer de la bonne gestion des finances, du budget et du personnel, etc. ;
- examiner la régularité des dépenses et leur rapport à l'intérêt communal ;
- vérifier l'effectivité de l'exercice de compétences transférées par la commune.

Pour ce faire, la mission a été effectuée conformément aux normes et procédures de contrôle au sein de la Cour d'une part, ainsi qu'aux critères de vérification tirés du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales, d'autre part.

Les observations contenues dans le rapport, circonscrit aux exercices 2015 à 2018, concernent la gestion du maire Abdoulaye BALDE. En application des dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, l'entretien de fin de mission du 17 février 2021 a permis de l'informer des constatations devant figurer dans le rapport provisoire.

Ces dernières ont été communiquées à toutes les personnes interpellées, conformément à la procédure contradictoire prévue par les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Les mémoires du maire sont parvenus à la Cour dans le délai requis. A la fin de cette échéance et en considération des réponses du maire, il a été établi les présentes observations définitives.

La Cour a arrêté ses observations définitives au vu des conclusions du Parquet près la Cour des Comptes.

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

I. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES ET SERVICES

En référence aux dispositions des articles 92 et 93 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT) modifiée, la Commune de Ziguinchor est administrée par deux organes, le conseil municipal (organe délibérant) et le maire (organe exécutif).

Ainsi, l'audit a porté sur le fonctionnement des organes et l'organisation des services municipaux.

1.1 FONCTIONNEMENT DES ORGANES

Le contrôle, porté sur le fonctionnement des organes, a révélé plusieurs dysfonctionnements.

1.1.1 Dysfonctionnements du conseil municipal

Conformément à l'article 81 du CGCT, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Son fonctionnement est marqué, durant la période sous revue, par plusieurs insuffisances relatives à la tenue des sessions et du registre des délibérations ainsi qu'à la création de ses commissions techniques.

A. Non-respect de la fréquence des sessions ordinaires du conseil municipal

Sur le fondement de l'article 144 du CGCT, « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ». En application de cette disposition, la commune devait compter quatre sessions ordinaires par an.

A la lumière des comptes rendus, procès-verbaux et convocations produits à la Cour, le nombre de sessions ordinaires de la période de contrôle est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Nombre des sessions ordinaires tenues par le conseil

EXERCICES	TRIMESTES CONCERNES	NOMBRE DE SESSIONS ORDINAIRES	DATE DE TENUE DES SESSIONS ORDINAIRES
2015	1 ^{er} trimestre	1	06 janvier 2015
	2 ^e trimestre	1	06 juin 2015
	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	1	14 novembre 2015
<i>Sous-total</i>		3	
2016	1 ^{er} trimestre		
	2 ^e trimestre	0	
	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	2	- 21 octobre 2016 - 30 décembre 2016
<i>Sous-total</i>		2	
2017	1 ^{er} trimestre	1	11 février 2017
	2 ^e trimestre	0	

	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	1	24 novembre 2017
Sous-total		2	
2018	1 ^{er} trimestre	1	29 janvier 2018
	2 ^e trimestre	0	
	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	0	
Sous-total		1	
TOTAL	16 TRIMESTRES	8	

Source : Procès-verbaux et comptes rendus de session

Ce tableau renseigne que le conseil municipal n'a pas respecté l'obligation de tenir une session ordinaire pour un trimestre de 2015, deux de 2016 et 2017 ainsi que trois de 2018.

De même, il n'a tenu les quatre sessions ordinaires prévues durant aucun des exercices de la période sous revue.

Au total, il ne compte à son actif que huit (08) sessions ordinaires au lieu des seize (16) obligatoires sur la période.

Le déficit d'activités du conseil est prégnant en 2016 et 2018 avec la tenue d'une seule session ordinaire. Ainsi, il a manqué de se saisir du dossier du dépôt de gaz sis à Boucotte alors même qu'un rapport d'inspection de la commission environnementale et ressources naturelles du 27 mars 2016 recommandait sa délocalisation. Mais, aucune session n'a été organisée ni au 2^{ième} trimestre ni au 3^{ième} trimestre pour en délibérer. Il s'y ajoute que la session du 4^{ième} n'a pas non plus abordé cette affaire.

La Cour rappelle que le défaut de respect de la fréquence trimestrielle des sessions ordinaires est une violation du cadre légal qui ne permet pas au conseil de participer régulièrement à l'administration des affaires de la commune.

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au maire de respecter la fréquence trimestrielle et le nombre des sessions ordinaires du conseil municipal.

B. Non-respect du formalisme lié à la nature extraordinaire d'une session tenue en 2016

Aux termes de l'article 144 du CGCT, le conseil municipal tient une session ordinaire par trimestre. Ainsi, la commune devait, en cas de respect de la nature des sessions, compter une seule session ordinaire par trimestre, car toute autre session organisée dans le trimestre doit revêtir le caractère extraordinaire.

L'exploitation des comptes rendus, procès-verbaux et convocations produits par la commune a permis de relever la tenue d'une session ordinaire le 21 octobre 2016 suivie d'une autre de même nature le 30 décembre 2016. Il en ressort, l'organisation de deux sessions ordinaires durant le dernier trimestre de 2016.

La Cour rappelle que la deuxième session dite abusivement "ordinaire" devrait être en réalité une session extraordinaire.

Recommandation n° 2 :

La Cour demande au maire de respecter le caractère ordinaire ou extraordinaire des sessions du conseil municipal.

C. Insuffisances dans la tenue du registre des délibérations

La « *Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations. Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat [...]* », conformément à l'article 154 du CGCT.

L'examen du registre des délibérations renseigne qu'il est côté et paraphé par le préfet.

Toutefois, la certification de l'affichage des comptes rendus n'est pas mentionnée au registre des délibérations.

La Cour rappelle que l'absence de certification n'aide pas le maire à respecter l'obligation de l'affichage, sous huitaine, du compte rendu.

Recommandation n° 3 :

La Cour demande au maire de certifier, dans le registre des délibérations, l'affichage des comptes rendus des sessions du conseil municipal.

D. Manquements dans la création et le fonctionnement des commissions issues du conseil

Conformément aux dispositions de l'article 156 du Code général des Collectivités territoriales, le conseil municipal a formé plusieurs commissions.

A l'analyse, il est apparu plusieurs manquements dans leur processus de création et leur fonctionnement.

a. Confusion dans la création des commissions du conseil municipal

Il ressort des procès-verbaux des sessions ordinaires du 06 décembre 2014 et du 06 janvier 2015, la création de dix-huit (18) commissions contre 6 (six) énumérées à la page 52 du Plan de Développement communal (PDC 2018-2024). En référence au PDC et à la liste des commissions signée par le maire et communiquée à la Cour, il s'agit des commissions :

- « *Santé et Affaires sociales* » ;
- « *Assainissement, Voiries et TP* » ;
- « *Urbanisme, Habitat et Affaires domaniales* » ;
- « *Education et Formation* » ;
- « *Agriculture, Elevage et Pêche* » ;
- « *Industrie et Commerce* ».

Ainsi, ces six (6) commissions extraites du PDC et de la liste du maire sont différents des 18 mentionnées dans les procès-verbaux de sessions du conseil municipal. Il en découle une confusion entretenue par différents documents de la commune.

Cette confusion a été aggravée par la production, lors des entretiens d'audit, de documents de travail de quatre (04) autres commissions différentes des six (6) supra citées. Il s'agit des commissions ci-après :

- « *Finances* » ;
- « *Sports, Culture et Emploi* » ;
- « *Environnement et Gestion des ressources naturelles* » ;
- « *Affaires sociales* ».

La Cour relève que la confusion sur le nombre des commissions techniques prend racine dans l'absence d'une délibération relative à leur création et les insuffisances du procès-verbal de la session ordinaire du 06 décembre 2014. Celui-ci a seulement mentionné qu'« *elles sont au nombre de 17* » sans pour autant les énumérer limitativement, en violation des dispositions de l'article 156 du CGCT qui confèrent au conseil la possibilité de les « *former* ». Ce qui correspond à, entre autres, les citer de sorte que leur seule appellation génère leurs traits distinctifs.

En réponse, le maire a fourni la liste complète des dix-huit commissions techniques.

La Cour en prend acte et précise que les commissions techniques doivent être, au regard de l'article 156 du CGCT, créées par le conseil municipal suivant une délibération.

Recommandation n° 4 :

La Cour demande au maire de veiller à la création des commissions techniques suivant une délibération du conseil municipal.

b. Faible activité des commissions du conseil municipal

La fonction d'une commission technique issue du conseil est, en référence à l'article 156 du CGCT, d'effectuer des études dans son domaine d'attribution, à la demande du conseil ou de sa propre initiative.

Toutefois, il ressort des comptes rendus, rapports et des entretiens d'audit que seules quelques commissions fonctionnent. Il s'agit des commissions « *Finances* », « *Sports, Culture et Emploi* », « *Domaine, Urbanisme et Habitat* », « *Environnementale et Gestion des ressources naturelles* », « *Affaires sociales* » et, dans le cadre d'une « *inter-commission* », les commissions, « *Agriculture, Elevage et Pêche et Aménagement des berges* ».

Ainsi, moins de la moitié des commissions techniques a fonctionné au regard des documents produits. Le faible niveau d'activités des commissions a d'ailleurs été, abondamment, souligné dans le procès-verbal de la session ordinaire du 30 décembre 2016, le rapport d'inter-commission n° 1 du 31 décembre 2017 et dans le PDC (2018-2024, p. 53).

La Cour relève que les entretiens d'audit avec plusieurs membres du bureau municipal et des présidents de commission n'ont pas permis d'entrer en possession d'une feuille de route ou d'un programme d'activités. Or, chacune des commissions devait normalement en dresser lors ou à la suite de la réunion avec le maire qui doit être tenue huit jours après leur constitution. Ce qui n'a pas été le cas en référence aux documents produits.

Ainsi, le défaut de tenue de cette réunion par le maire, en violation de l'article 156 susmentionné, a favorisé l'absence de planification des missions des commissions avec pour conséquence la non production de rapports d'activités.

En réponse, le maire a indiqué que « *le faible niveau de fonctionnement des commissions techniques est occasionné par l'absence de prise d'initiatives des présidents et membres des différentes commissions* ».

La Cour rappelle que le conseil peut actualiser la composition des commissions techniques « *au cours de la première session annuelle* », au regard de l'article 156 du CGCT.

Recommandation n° 5 :

La Cour demande au maire de veiller :

- ***à tenir la réunion obligatoire avec les commissions techniques après leur constitution dans le délai imparti ;***
- ***fournir une feuille de route auxdites commissions et veiller à leur fonctionnement optimal;***
- ***à examiner l'opportunité de rationaliser les commissions techniques et d'actualiser, le cas échéant, leur composition au cours de la première session annuelle du conseil municipal.***

1.1.2 Dysfonctionnements de l'organe exécutif

Les dysfonctionnements de l'autorité exécutive renvoient au bureau municipal, à la nomination des membres de la commission de fiscalité locale et au déficit de pilotage de la planification stratégique.

A. Fonctionnement informel du bureau municipal

Conformément à l'article 111 du CGCT, « *le maire est secondé par ses adjoints qui forment avec lui le bureau municipal* ». Ce dernier est particulièrement compétent pour :

- *"l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil" ;*
- *"l'assistance aux services administratifs et techniques dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement" ;*
- *"la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux ainsi que les mesures propres à améliorer le recouvrement" ».*

Il ressort des entretiens avec ses membres que le bureau municipal se réunirait en cas de problème et serait consulté par le maire sur beaucoup de sujets.

Cependant, la Cour n'a reçu aucun compte rendu, procès-verbal, convocation, etc. pouvant attester de l'activité du bureau municipal. Ainsi, il se réunirait sans une convocation signée et l'établissement de comptes rendus.

En l'absence de documents de vérification, la Cour relève un fonctionnement informel du bureau municipal.

Recommandation n° 6 :

La Cour demande au maire de tenir régulièrement les réunions du bureau municipal et de les matérialiser systématiquement par des convocations et des comptes rendus.

B. Nomination illégale des membres de la commission de fiscalité locale

L'article 308 de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts prévoit la création dans les communes d'une commission de fiscalité locale. L'article 309 de cette loi dispose que les membres de ladite commission, appelés commissaires, « sont désignés par le Chef du service des impôts territorialement compétents, à partir d'une liste de noms établie par le président élu de la collectivité ».

A défaut de la liste du maire dans les deux mois qui suivent le renouvellement général du "conseil exécutif" de la collectivité, l'article dispose que les commissionnaires « sont nommés d'office par le Chef du service des impôts un mois après la mise en demeure de délibérer adressée au conseil exécutif de la collectivité ».

De ce qui précède, le maire n'est compétent que pour proposer la liste des commissaires.

Toutefois, la commune a produit l'« arrêté n° 0076bis/CZ/Sm du 12 mars 2018 portant création d'une commission de la fiscalité locale » signé par le maire. Cet acte a été pris un an après la note de service du 10 février 2017 « portant fixation des membres de la commission de fiscalité locale » signée par le Chef du Centre des Services fiscaux de Ziguinchor.

L'analyse de ces deux actes, qui citent les mêmes commissaires, révèle la prise tardive de la note de service par le Chef du Centre des Services fiscaux de Ziguinchor. En référence à l'article 309 supra cité et au procès-verbal du 26 juillet 2014 portant élection des membres du bureau municipal, la nomination des membres devait être effective bien avant février 2017.

Il s'y ajoute que le maire n'est pas fondé à nommer les membres de cette commission. Son immixtion pourrait favoriser le blocage de la commission qui ne peut pas fonctionner normalement sans le concours du Chef du service des impôts territorialement compétent. En effet, un représentant de ce service doit être obligatoirement convié aux réunions de la commission qui a, en outre, besoin des renseignements cadastraux.

Cette situation pourrait, en conséquence, générer des difficultés pouvant entraver la commune à scorer sur l'Indicateur de performance n° 4 du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN). Pour rappel, cet indicateur sanctionne le fonctionnement et l'activité de la commission.

Enfin, l'arrêté du maire devrait être soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat, conformément à l'article 243 du CGCT. Toutefois, la Cour n'a pas reçu un acte y relatif.

La Cour rappelle que la mise en place tardive et confuse de cette commission de fiscalité locale est une irrégularité qui ne favorise pas le recensement approprié des immeubles bâtis et non bâtis situés dans la commune ainsi que l'amélioration du recouvrement de ses recettes.

En réponse, le maire a évoqué "une mauvaise interprétation par (ses) services de la note de service du chef de centre des services fiscaux". « Mais cette situation est aujourd'hui corrigée ».

A l'appui de cette déclaration, il a produit une copie de la décision n° 0831/MFB/DGID/CSF/BD du 25 mars 2021 portant nomination des commissaires de la commission de fiscalité locale.

La Cour en prend acte et rappelle, par ailleurs, que le maire n'a pas justifié avoir soumis son arrêté en cause au contrôle de légalité du représentant de l'Etat.

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au :

✓ *maire de veiller à la transmission au représentant de l'Etat de ses arrêtés concernés par le contrôle de légalité ;*

✓ *chef du Centre des Services fiscaux de Ziguinchor de veiller à la nomination des membres de la commission de fiscalité territoriale de la Commune de Ziguinchor dans les délais requis.*

C. Déficit de pilotage de la planification stratégique

En référence à l'article 315 du CGCT, la Commune de Ziguinchor dispose d'un plan de développement communal (PDC) 2018-2020. Ce plan fait suite au plan d'investissement communal (PIC) 2012-2017. Le pilotage de ces documents de planification requiert, entre autres, un suivi annuel et une évaluation à terme. A titre d'exemple, le PIC a prévu à sa page 114 un « *bilan annuel* » et une « *évaluation finale en 2017* ».

Toutefois, la commune n'a pas produit les rapports annuels de suivi et d'évaluation à terme du PIC. Il en est de même du rapport annuel de suivi du PDC au titre de 2018.

La Cour relève que le défaut d'évaluation du PIC ne permet pas de capitaliser, convenablement, les enseignements nécessaires à un meilleur pilotage du PDC 2018-2020.

Dans ses mémoires, le maire a indiqué que ce "manquement" « *a été corrigé à travers le PDC et ses plan annuel d'investissement (PAI) et plan triennal d'investissement (PTI)* ». Il a produit à cet effet, l'état d'exécution du PAI 2020.

La Cour considère qu'au-delà du PAI 2020, le PDC arrivé en terme en 2020 devait être évalué et le rapport d'évaluation présenté au conseil municipal.

Recommandation n° 8 :

La Cour invite le maire à veiller :

- au suivi annuel et à l'évaluation à terme de la mise en œuvre des documents de planification stratégique ;

- à la présentation au conseil municipal du rapport de suivi annuel et du rapport d'évaluation à terme des documents de planification stratégique.

1.2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES

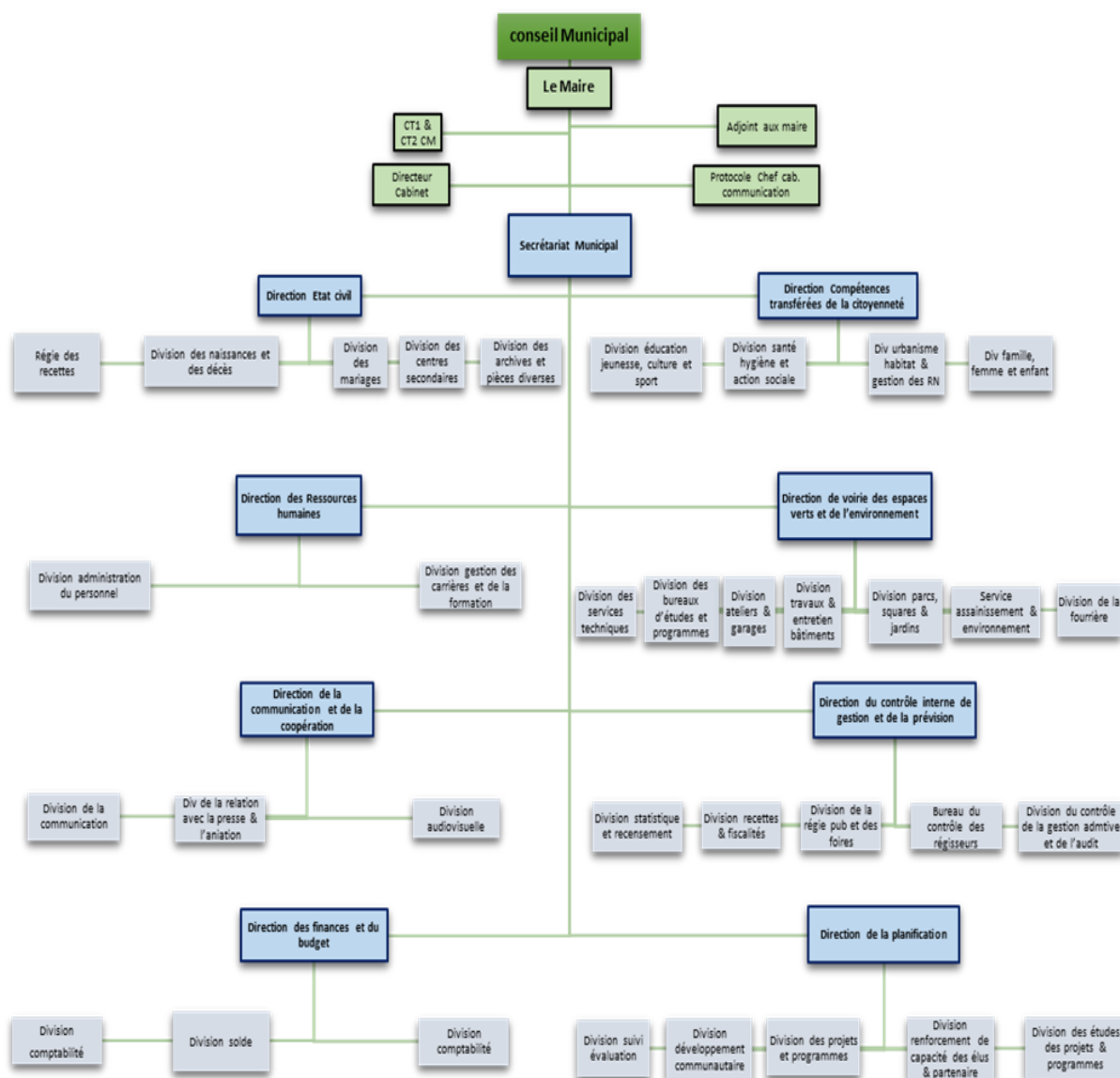
Conformément à l'article 11 du CGCT, la Commune de Ziguinchor dispose de services propres dont l'organisation est résumée à travers un organigramme.

L'audit a permis de déceler des insuffisances relatives à la structuration de cet organigramme et au fonctionnement de plusieurs services.

1.2.1 Insuffisances de l'organigramme de la commune

D'après les dispositions de l'article 284 du CGCT, les services des communes doivent être organisés conformément à un organigramme type fixé par décret. A l'absence de ce cadre juridique, la commune a adopté en 2017 l'organigramme ci-après en remplacement de celui en vigueur depuis 2015.

Graphique n° 1 : Organigramme de la Commune de Ziguinchor



Source : Organigramme de la commune de Ziguinchor transmis à la Cour des Comptes

A l'analyse, plusieurs services ne figurent pas sur cet organigramme, apparu également incohérent pour ce qui concerne l'articulation de plusieurs directions.

A. Absence de plusieurs services sur l'organigramme

Les services propres du maire et du secrétaire général, en l'occurrence leur secrétariat respectif, ne sont pas indiqués dans l'organigramme alors qu'ils existent.

L'audit a révélé que leur rôle est, d'ailleurs, prépondérant dans l'administration des affaires locales.

Toutefois, la ligne de démarcation n'est pas faite entre le courrier devant être traité par le secrétariat particulier du maire et celui relevant de la responsabilité du secrétariat du secrétaire municipal.

Il s'y ajoute que, leur relation de travail n'est établie dans aucun document.

B. Incohérence dans l'articulation de plusieurs directions

La Direction des Finances et du Budget est constituée notamment, de la Division de la Solde. Or, cette division devrait, au regard de ses attributions classiques de suivi de l'évolution de la masse salariale et des effectifs notamment, être logée au niveau de la Direction des Ressources humaines (DRH).

Ainsi, la DRH contiendrait soit les divisions « *administration du personnel* », « *gestion des carrières et de la formation* » et de la Solde, soit cette dernière sera intégrée à l'une des deux premières divisions.

Dans le même ordre d'idées, le « *service de la main d'œuvre temporaire* » est rattaché à la « *Division des services techniques* » relevant de la « *Direction de la voirie, des espaces verts et de l'environnement* ». Or, la main d'œuvre temporaire devait administrativement relever de la gestion des ressources humaines.

Il ressort de ce qui précède, un émiettement de la Direction des Ressources humaines qui se trouve ainsi privée de deux services clés restés, formellement, hors de son champ mais dont la matière renvoie, fondamentalement, à la gestion des ressources humaines.

La cause profonde de ces manquements est l'absence d'un arrêté fixant l'organigramme municipal, d'où le déficit d'une distribution formelle des attributions entre Directions et les relations entre elles.

La Cour rappelle que la commune, chef-lieu de région, doit réviser son organigramme dans le sens de le conformer à celui établi par le décret n° 2020-30 du 8 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales.

En retour, le maire a évoqué « *la mise en œuvre effective du décret n° 2020-30* » supra mentionné et produit, à l'appui de sa déclaration, une copie du nouvel organigramme.

Toutefois, la Cour relève que le maire n'a étayé sa déclaration par ni une délibération portant adoption dudit organigramme par le conseil, ni un arrêté y relatif, en violation des dispositions de l'article 30 du décret précité.

Il s'y ajoute que ce nouvel organigramme comprend trois (3) postes de conseillers techniques, deux chargés de missions et une cellule de communication, notamment, qui ne sont pas prévus dans l'organigramme-type réglementaire. Or, les organigrammes-types fixés par ce décret « *constituent (...) des maxima* », conformément à l'article 2 du décret, alinéa 2.

Recommandation n° 9 :

La Cour demande au maire de :

- réviser l'organigramme de la commune en s'inspirant du modèle type des communes chefs-lieux de région, sans en dépasser les services et les emplois et de le soumettre à l'adoption du conseil municipal ;*
- prendre un arrêté fixant l'organigramme conformément à la délibération du conseil municipal y relative.*

1.2.2 Dysfonctionnements de plusieurs services

Durant la période concernée, plusieurs services ont connu des défaillances de fonctionnement et des contraintes liées, notamment, à un cadre de travail déficient. Il s'agit du Secrétariat du maire, de la Division informatique, de la Direction de l'Etat civil, de la DRH et de la Direction des Compétences transférées.

A. Défaillances du secrétariat particulier du maire

Les archives administratives renvoient, en partie, aux « *correspondances concernant aussi bien la comptabilité publique que l'exécution des missions non comptables confiées aux différents services* », en référence à l'article 1^{er} (point d) de l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières. L'instruction précise que « *Les archives administratives doivent être conservées pendant une période de dix ans (...)* ».

Le secrétariat particulier est chargé, au niveau du cabinet du maire, de l'enregistrement, du classement et de l'archivage du courrier « arrivée » et « départ ».

Toutefois, le rapprochement des chronos « arrivée » et « départ » et des registres d'enregistrement a révélé l'absence d'archivage de plusieurs courriers. Ainsi, une trentaine de correspondances « arrivée » n'a pas pu être produite à la Cour. Cette carence est d'autant plus préoccupante que cela concerne également les dossiers de la main courante de l'exercice non clôturé.

La cause est à chercher dans les limites de la méthode de distribution du courrier « arrivée ». En effet, après avoir numéroté le courrier dans le registre « arrivée », l'assistante le distribue à l'agent à qui l'autorité l'a imputé, pour instruction. Cette procédure occulte l'archivage du courrier dans le chrono « arrivée ». De ce fait, le courrier est certes enregistré au secrétariat mais il n'y est pas archivé.

Or, la meilleure pratique observée dans les administrations publiques consiste à effectuer des copies pour les agents chargés de traiter les correspondances. Ces derniers reçoivent les copies via un registre de transmission. Les originaux sont classés dans les chronos.

Le maire et le secrétaire municipal n'ont pas, suffisamment, veillé sur la conservation des archives administratives.

La Cour rappelle que le défaut d'archivage des correspondances, en plus d'être une entorse grave, constitue un risque pour le dénouement et le suivi à moyen et long termes de certaines affaires locales.

En réponse, le maire a décrit la procédure utilisée dans la mairie avant de soutenir qu'"*en somme, on peut retenir que même si le courrier n'a pas été archivé avant imputation, il est toujours retraçable jusqu'à son traitement final*".

Le Cour rappelle qu'il s'agit moins de la traçabilité du courrier que de son archivage avant imputation à un agent pour traitement.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande :

✓ ***au maire et au secrétaire municipal de veiller à la conservation des archives administratives durant la période légale ;***

✓ ***à l'assistante particulière et à la secrétaire de veiller, chacune en ce qui la concerne, à archiver le courrier avant sa transmission à l'agent désigné pour son traitement.***

B. Difficultés de la Division informatique

La Division informatique est chargée de gérer le réseau et le parc informatiques ainsi que la maintenance des équipements. A cet effet, elle a créé des comptes individuels pour sécuriser l'accès au logiciel de l'état civil, administre ce logiciel et assure le suivi des serveurs du logiciel des contribuables développés par l'Agence de Développement municipal, etc. De manière générale, elle intervient sur tout ce qui touche les TIC pour la commune.

L'audit du cycle informatique a permis de constater plusieurs insuffisances à la fois sécuritaires et matérielles.

c. Défaillances liées à l'aménagement du local technique

Le local technique, qui est le réceptacle des serveurs et autres plateformes, requiert des exigences particulières pour optimiser le fonctionnement et la sécurité du dispositif informatique.

Dans ce sens, le Directeur général de l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) rappelait, par lettre n° 001147/MPIPDTE/ADIE/DG/SG/PMO/mk du 08 juin 2017 portant « *travaux d'extension de l'Internet administratif* », que le « *local technique (...) prend en compte certaines spécifications* » parmi lesquelles un environnement « *conditionné (air conditionné) et propre (sans poussière)* ». Quatre mois plus tard, le Chef du service informatique a réitéré la même exigence dans sa lettre n° 003/CZ/SM/DI du 18 octobre 2017 adressée au Secrétaire municipal, car le local n'est que partiellement climatisé.

L'inspection des lieux a révélé que la pièce abritant le serveur n° 2 et le coffret informatique n° 2 n'est pas encore climatisée trois ans, au moins, après les directives de l'ADIE. De même, le serveur n° 2 n'est pas, contrairement au coffret, installé en hauteur. Ainsi, son intégrité pourrait être menacée par les eaux de pluie, en raison des risques d'infiltration liés à une fenêtre qui n'est pas étanche.

Or, l'utilité de ces équipements est remarquable. A titre d'illustration, le coffret informatique réparti de manière uniforme les signaux issus des prises de communication, offre plus de protections aux matériels numériques et peut servir de mémoire interne ou disque dur.

La Cour rappelle que le défaut de climatisation du local technique, la position basse du serveur n° 2 et l'existence d'une fenêtre dénuée d'un auvent peuvent conduire à des conséquences néfastes sur ces outils et les données.

Dans sa réponse, le maire concède que « *les services de la commune étaient de manière générale confrontés à un problème d'équipements dû à la vétusté du matériel existant* ». Pour y remédier, il déclare avoir « *consacré une importante enveloppe à l'achat d'équipements* ». Il a joint les appels d'offres y relatifs.

La Cour en prend acte mais relève qu'au regard de son objet (achat d'équipements), ce marché n'est pas censé apporter une solution au risque d'infiltration lié aux conditions de conservation dudit serveur.

Recommandation n° 11 :

La Cour invite le maire à :

- *climatiser le local technique abritant le serveur n° 2 et le coffret n° 2 ;*
- *veiller à préserver le local technique des risques d'infiltrations.*

d. Défectuosité de la moitié des équipements du service informatique
L'état du parc informatique du service est décrit dans le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : Etat du parc informatique du service

RUBRIQUES	FONCTIONNEL	VETUSTE	NON FONCTIONNEL	TOTAL
Ordinateur portable		1		1
Ordinateurs PC	1	4	8	13
Imprimantes	1		1	2
Serveurs	2			2
Switches	3			3
Onduleurs			1	1
Coffrets informatiques	2			2
Panneaux de brassage	5			5
Access Point/Modem	2			2
TOTAUX	16	5	10	31

Source : Fiche technique du parc informatique de la mairie

Il ressort de ce tableau que le service dispose de 31 équipements dont un peu plus de la moitié fonctionne. En revanche, sur la quinzaine restante, douze (12) ordinateurs sont inutilisables, dont cinq pour vétusté.

Par ailleurs, la fiche technique renseigne sur la nécessité de changer les switches pour en acquérir cinq en lieu et place des trois disponibles. Il s'y ajoute la nécessité d'acheter deux modems pour la fluidité et l'extension du réseau.

En plus, l'absence d'une mallette à outils réseau et informatique ne permet pas la maintenance régulière des équipements.

La Cour relève que la défaillance de la moitié du parc informatique de ce service est née du déficit de renouvellement, d'acquisition et de maintenance du matériel.

En réponse, le maire a indiqué qu'un marché a été déjà lancé pour « *le renouvellement des équipements du service informatique* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 12 :

La Cour invite le maire à renouveler régulièrement les équipements du service informatique.

C. Carences de la Direction de l'Etat civil

L'analyse des documents de vérification et l'inspection du service ont permis de constater que l'informatisation de l'état civil souffre d'un déficit d'équipements et de mesures de sécurité.

a. Déficit d'équipements

L'exploitation de la fiche technique du parc informatique et la visite sur place ont révélé que le service est équipé de neuf ordinateurs fixes, dont quatre vétustes et de deux imprimantes, dont une en état de vétusté. Celle qui marche connaît souvent des dysfonctionnements comme ont pu en témoigner les membres de l'équipe de contrôle.

Le Chef de service a sollicité, plusieurs fois, le renouvellement des équipements ou, tout au moins, le transfert d'une imprimante identifiée dans un autre service. Le secrétaire municipal a confirmé les sollicitations du Chef de service de l'état civil.

La Cour relève que le déficit d'équipements persiste de façon structurelle causant, par moments, un désagrément dans la célérité de l'impression des actes d'état civil.

En retour, le maire a indiqué que le marché supra cité permettra d'*équiper le service de l'état civil*.

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 13 :

La Cour invite le maire à veiller à la dotation de la Direction de l'Etat civil en matériels informatiques nécessaires à la réalisation de ses missions.

b. Risques d'altération des actes d'état civil

Au regard de l'article 31 du Code de la Famille, les actes de l'état civil sont reçus par les officiers de l'état civil, en l'occurrence, « *le maire, un adjoint, un conseiller municipal ou un fonctionnaire spécialement désigné* ». Ces dispositions législatives sont prises en raison, notamment, de la sensibilité de l'état civil.

Toutefois, le Directeur de l'Etat civil, par ailleurs, officier d'état civil, a souligné que « *les agents de la cellule informatique interviennent dans la plateforme pour faire des actes* ». Il a ajouté avoir porté ce fait « *dans les réunions de coordination* ».

Le Chef du Service informatique relève que l'intervention du service fait, systématiquement, suite à une demande d'impression formulée par les agents du service de l'état civil. Selon lui, « *c'est souvent après une panne de leur imprimante qu'ils sollicitent celle qui se trouve dans notre service* ».

La Cour rappelle que, par respect au principe de la spécialisation des services et au regard de la sensibilité des données en cause, les agents de la Cellule informatique ne doivent, en aucune

circonstance, éditer les actes d'état civil. Leur rôle doit se limiter à garantir la performance de la plateforme informatique.

Dans ses mémoires, le maire indique que le service informatique a « accès à la base de données. Ceci lui permet de valider toute modification d'actes d'état civil autorisée par le tribunal d'instance conformément à la réglementation en vigueur ».

Toutefois, la Cour fait observer que c'est la participation, sans habilitation, des agents du service informatique dans l'édition d'actes d'état civil qui est en cause. En effet, l'« accès à la base de données » n'autorise pas ces agents à « valider toute modification d'acte d'état civil » sans avoir, au préalable, les titres requis. Pour rappel, « l'état des personnes n'est établi » dans les communes que par « le maire, un adjoint, un conseiller municipal ou un fonctionnaire spécialement désigné », conformément à l'article 31 précité. Par conséquent, en cas de modification autorisée par le juge, seule la personne ayant *qualité* d'Officier d'état civil peut intervenir.

Cette immixtion du personnel du service informatique dans les fonctions supra citées les expose à des sanctions pénales et fait encourir à la commune un risque d'altération des actes d'état civil.

Recommandation n° 14 :

La Cour demande :

✓ ***au maire et au secrétaire municipal de formaliser des procédures internes pour assurer l'intervention de personnes habilitées sur toute la chaîne d'établissement des actes de l'état civil ;***

✓ ***aux agents du service informatique de mettre un terme à l'immixtion dans l'établissement des actes d'état civil.***

c. Déficit de sécurité des données informatisées de l'état civil

La sécurité des données informatisées de l'état civil requiert, en partie, que les ordinateurs du service et les équipements de stockage desdites données soient dotés d'un antivirus pour repérer, identifier et supprimer un virus ou d'un pare-feu pour empêcher les programmes non approuvés ou d'une origine douteuse d'accéder à l'ordinateur ou aux équipements.

Pour tenter de minimiser d'éventuels risques, la commune a mis en place un mécanisme pour isoler les ordinateurs du service de l'état civil et effectuer une sauvegarde automatique de ses données tous les jours, à 17 heures précises. De plus, un onduleur de 120 AMP, alimenté par des batteries de 96 W, permet de prendre le relais en cas de coupure de la fourniture de l'électricité.

La Cour considère que le mécanisme palliatif sus décrit doit être consolidé suivant l'installation d'un antivirus et d'un pare-feu.

Dans sa réponse, le maire a annoncé avoir déjà prévu, dans le cadre du marché d'équipements des services municipaux, l'achat « d'antivirus et de pare-feu pour sécuriser les ordinateurs de la commune, particulièrement ceux de l'état civil ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 15 :

La Cour invite le maire à veiller à sécuriser les ordinateurs de la commune suivant l'installation d'un antivirus et d'un pare-feu.

D. Déficiences de la Direction des Ressources humaines

La DRH est chargée, avec ses divisions « *administration du personnel* » et « *gestion des carrières et de la formation* », assurer la gestion de la paie des salariés à travers l'établissement des bulletins de paie et des déclarations sociales, le suivi des congés et la formation des agents.

L'audit a relevé que la Direction des Ressources humaines ne comptait en 2018 que (2) deux agents, y compris le Chef de service. Cet effectif limité doit, en principe, assurer la gestion directe d'un personnel permanent d'environ deux cent agents. Il en ressort un sous-effectif de la DRH.

Ce sous-effectif est constaté alors que plusieurs agents municipaux sont affectés dans des services déconcentrés de l'Etat qui n'ont pas une relation directe de travail avec la municipalité. C'est le cas de la Trésorerie paierie régionale (TPR) qui utilise deux agents municipaux, malgré l'existence de la Recette perception municipale.

La Cour relève que le déficit de personnel de la DRH est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements comme l'inexistence de fiches de poste. En effet, ses deux agents n'arrivent pas à dégager assez de temps pour leur élaboration.

Dans sa réponse, le maire a souligné que « *cette situation est corrigée* » car « *la direction des ressources humaines est aujourd'hui organisée en quatre divisions* » et « *chacune de ses divisions dispose de personnel affecté à des tâches bien précises* ».

La Cour en prend acte et précise, toutefois, que les actes de nomination des chefs de division et ceux relatifs à l'affectation de personnel à la DRH n'ont pas été joints à la déclaration du maire.

Recommandation n° 16 :

La Cour demande au maire de doter la Direction des Ressources humaines du personnel nécessaire à son bon fonctionnement.

E. Contraintes de la Direction des Compétences transférées

Il ressort du document de « Proposition de plans d'actions sectoriels » du 03 novembre 2017, édité par la Direction des Compétences transférées, que « *la mission de la direction est de concevoir, élaborer, planifier dans ces neuf (09) domaines (...) en plus de la citoyenneté et de la proximité* ». Il convient de relever que la conception, qui est au cœur de l'action de la direction, requiert un bon cadre de travail.

L'inspection de ce service, situé dans l'ancien hôtel de ville, a révélé un bâtiment délabré et insalubre. Les traces des infiltrations des eaux de pluie sont visibles dans plusieurs bureaux. Il en est de même de l'humidité et des moisissures présentes à plusieurs endroits. La Cour rappelle que l'entretien des bâtiments administratifs est une dépense obligatoire sur le fondement de l'article 202 du CGCT.

Il s'y ajoute que le service est dépourvu de matériels informatiques. La commune l'a doté que d'un seul ordinateur fixe, au regard notamment de la fiche technique du parc informatique de la mairie. Cet ordinateur est insuffisant pour un service de conception constitué de quatre divisions. Cela est d'autant plus vrai que la direction a communiqué à la Cour plusieurs documents qu'elle a élaborés.

Enfin, le service est souvent confronté au problème de connexion à l'internet. Le responsable du service informatique a appelé les autorités, suivant le compte rendu n° 03/2018 de la réunion de coordination du 27 février 2018, à régler les problèmes récurrents « *d'accès à l'internet* » des services se trouvant à l'ancienne mairie. Toutefois, la Cour a constaté, pendant l'instruction, la persistance de ce problème alors que la commune a bénéficié en 2017 de l'« *extension de l'internet administratif* ».

Le Cour relève que les contraintes de locaux, d'équipements informatiques et de connexion de la Direction des Compétences transférées desservent la réalisation correcte d'une planification et d'un suivi-évaluation des projets et programmes.

En retour, la maire relève que' « *ayant pris conscience de l'état de délabrement du bâtiment de l'ancienne mairie* », il a été « *lancé un marché pour sa réhabilitation* ». « *Cette direction sera également équipée* » dans le cadre du marché d'équipements des services municipaux. De même, « *le problème d'accès à l'internet pour les services logés à l'ancienne mairie est actuellement résolu* ».

La Cour prend acte de la réponse du maire appuyée par la production d'une partie du dossier de préparation et de lancement du marché et de la liste des numéros de lignes internet dont celle affectée à la direction. Toutefois, il n'y a pas joint le procès-verbal de dépouillement, le contrat signé, encore moins le procès-verbal de réception.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- la salubrité de l'ancien hôtel de ville et sa connexion à l'internet pour les services qu'il abrite ;***
- relever la dotation de la DCT en matériels informatiques.***

F. Inertie de la Direction du contrôle interne de gestion et de la Prévision

Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal, « *de surveiller les services communaux (...)* » en référence à l'article 106-2 du CGCT. Pour ce faire, la commune a créé, en 2017, la Direction du contrôle interne de gestion et de la Prévision. Elle est composée de plusieurs divisions dont celle du « *contrôle de la gestion administrative et de l'audit* ». Le contrôle et l'audit effectués par la direction doivent en principe être formalisés à travers des rapports.

Toutefois, aucun rapport de contrôle de la gestion administrative, ni d'audit n'a été produit à la Cour.

Cette situation est, notamment, favorisée par l'absence de personnel pour la direction. En plus de la vacance du poste de Directeur, il est relevé la nomination tardive du chef de la Division en charge de l'audit interne intervenue le 05 juillet 2018, alors que l'organigramme a été adopté depuis 2015. Ce dernier est d'ailleurs seul au sein de la Direction.

La Cour observe que ces dysfonctionnements n'ont pas permis d'évaluer et d'améliorer la gestion encore moins de réduire les risques pour la collectivité territoriale. Plusieurs faits évoqués dans les développements antérieurs, comme l'édition d'actes d'état civil par un agent du service informatique, proviennent du non-respect de principes essentiels du contrôle interne dont la séparation des fonctions et la définition des responsabilités.

La Cour constate que l'inertie du contrôle de la gestion et de l'audit interne n'a pas contribué à améliorer le système du contrôle interne.

Selon le maire « *ce manquement (...) a été corrigé dans le nouvel organigramme avec la suppression de la direction du contrôle interne remplacé par le poste d'inspecteur des services municipaux* ».

La Cour objecte que ce changement n'est pas en soi suffisant. L'inspecteur des services doit contrôler ces derniers et produire des rapports de vérification pour améliorer la gestion des affaires communales. Pour ce faire, il revient au maire, au-delà des aptitudes professionnelles propres à l'inspecteur, de mettre à sa disposition les moyens humains et techniques requis.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande :

✓ ***au maire de mettre à la disposition de l'inspecteur des services les moyens humains et techniques nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;***

- ✓ ***à l'inspecteur des services de :***
- ***proposer à sa hiérarchie un programme de vérification annuel ;***
 - ***produire un ou des rapports d'inspection conformément au programme de contrôle.***

II. GESTION DU PERSONNEL

L'audit du "cycle personnel" a renseigné sur des irrégularités relatives au recrutement, à la gestion de la carrière du personnel permanent et à celle du personnel dit « temporaire ».

2.1. RECRUTEMENT DES AGENTS MUNICIPAUX

L'exploitation des documents et les entretiens d'audit ont permis de constater que le conseil municipal n'a pas été, suffisamment, informé des projets de recrutements dont la réalisation a impacté l'évolution et la composition du personnel municipal.

2.1.1. Evolution et composition du personnel municipal

Durant la période sous revue (2015-2018), la commune a recruté, au regard des documents produits à la Cour, quarante-quatre (44) agents dont quarante (40) permanents.

La composition de ce nouvel personnel est présentée dans le tableau suivant.

Tableau n° 3 : Recrutements de 2015 à 2018

Exercices	Agents d'administration	Agents de services	Agents de santé	Chauffeur	Commis	Secrétaires	Informaticiens	Autres	TOTAL
2015	4	3	5	0	1	2	1	0	16
2016	0	1	0	1	3	0	1	1	7
2017	0	3	0	2	8	0	0	3	16
2018	0	0	0	0	4	0	0	1	5
TOTAL	4	7	5	3	16	2	2	5	44

Source : Fiches du personnel reçues de la DRH 2015-2018

Ces recrutements, ajoutés notamment à ceux des travailleurs dits « temporaires », ont porté l'effectif du personnel à trois cents trente-trois (336) agents en 2018, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 4 : Evolution numérique des agents de la commune

EXERCICES	2015	2016	2017	2018
Personnel permanent	191	194	200	196
Personnel avec un CDD	0	1	3	4
Personnel dit de la "main d'œuvre temporaire"			127	136
EFFECTIF TOTAL	191	195	330	336

Source : DRH & listes des mandats remis par le Bureau de la main d'œuvre temporaire (2017- 2018)

S'agissant de sa composition, le personnel municipal est, selon le tableau ci-dessus, constitué d'agents permanents, de titulaires d'un CDD et de travailleurs sans contrat formel, qualifiés par la commune de « main d'œuvre temporaire ». L'effectif de cette dernière catégorie durant les exercices 2015 et 2016 n'a pas été communiqué à la Cour.

Ainsi pour ce qui concerne 2018, le personnel permanent était de cent quatre-vingt-seize (196) agents. Les titulaires d'un CDD étaient de quatre (04). La « la main d'œuvre temporaire » comptait 136 travailleurs.

2.1.2. Discontinuité dans l'information du conseil municipal en matière de recrutement

L'article 12 du CGCT dispose à son alinéa 3 que « *Tout recrutement de personnel par une collectivité territoriale doit être prévu et inscrit à son budget* ». Pour permettre une bonne information du conseil municipal, les dispositions de l'article 6 du décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales exigent au maire de joindre l'état du personnel au projet de budget. En complément, le Guide sur la gestion budgétaire des collectivités territoriales, édité en mars 1998, précise que les informations relatives aux dépenses de personnel doivent mentionner « *les prévisions pour recrutement de personnel* » par catégorie professionnelle suivant un modèle de « *développement des dépenses du personnel* ».

Le respect de cette procédure est requis pour informer le conseil sur les recrutements projetés.

Conformément à ces dispositions, le maire a présenté au conseil le projet de signer, en 2018, quatre (4) contrats dont « *un CDI et trois contrats de prestation de services pour renforcer le Secrétaire municipal, la Direction des finances et le cabinet du maire (2)* ».

Toutefois, ce mécanisme d'information du conseil n'a pas été observé pour les recrutements effectués de 2015 à 2017. En effet, l'état du personnel n'a pas été joint aux projets de budget. En outre, les procès-verbaux et comptes rendus des sessions du conseil relatives au vote du budget n'ont pas, sauf en 2018, fait mention d'un seul recrutement envisagé par le maire. Il en est de même des rapports de présentation des budgets. La Cour relève qu'en l'absence de ce dispositif (état du personnel et mention des projets de recrutement dans les rapports de présentation), le conseil municipal a voté les budgets de 2015 à 2017 sans être, expressément, informé des projets de recrutements y attachés.

Dans sa réponse, le maire estime qu'« *en vertu de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales en son article 106, la nomination aux emplois municipaux est une attribution propre au Maire. Il en ressort qu'un recrutement effectué ou à effectuer par le Maire, n'est pas assujéti à la règle d'information préalable du conseil municipal. (...) Le vote du budget avec ouverture de crédits destinés à la prise en charge de personnel emporte en soi, autorisation du conseil* ».

Le Cour objecte que le fait de renseigner le conseil municipal, appelé à voter les crédits ouverts pour le personnel y compris les recrutements en perspective, n'obère aucunement le pouvoir du maire de nommer aux emplois locaux. Il s'agit d'une règle de gestion qui concourt à la transparence dans la gestion des ressources humaines et informe le conseil des dispositions envisagées pour améliorer la gestion des affaires locales suivant l'apport attendu du nouvel personnel.

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- joindre l'état du personnel au projet de budget soumis à l'organe délibérant ;

- informer, expressément, le conseil municipal sur les projets de recrutement d'agents communaux à travers, notamment, le rapport de présentation du budget.

2.2. GESTION DE LA CARRIERE DES EMPLOYES

L'examen de la gestion de la carrière des agents municipaux a révélé des irrégularités relatives à la fonction publique territoriale ainsi qu'au versement des heures supplémentaires et des cotisations sociales.

2.2.1. Intégration tardive et partielle d'agents dans la fonction publique territoriale

Le décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités territoriales prescrit, en son article 35, le reclassement du personnel communal, dans un délai de deux ans, selon des modalités idoines, dans la fonction publique territoriale. Il en ressort que tous les agents doivent être reclassés au plus tard le 1^{er} juin 2013.

Toutefois, l'instruction a révélé que, sur un personnel permanent de 196 agents, seuls vingt-quatre (24) ont été reclassés dans la fonction publique territoriale.

Il s'y ajoute que lesdits reclassements sont intervenus en 2014, 2017 et 2018, au-delà de la date butoir du 1^{er} juin 2013.

La Cour constate ainsi une intégration tardive et partielle, circonscrite à une partie du personnel municipal permanent.

En réponse, le maire soutient que *« l'ensemble des actes que devait produire la commune ont été pris et transmis à la Direction des Collectivités Territoriales. Il s'agit des arrêtés de nomination et de titularisation. La suite du processus est du ressort du ministère des collectivités territoriales et non de la commune »*.

La Cour constate que le maire n'a pas appuyé sa réponse d'un document pour administrer la preuve de la transmission des arrêtés de nomination et de titularisation à la Direction des Collectivités Territoriales.

Recommandation n° 20 :

La Cour demande au maire de prendre les mesures idoines pour intégrer les agents municipaux dans la fonction publique territoriale.

2.2.2. Avancements irréguliers et partiels des agents municipaux

L'article 34 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales dispose que *« L'avancement de grade (...) est prononcé par l'autorité ayant pouvoir de nomination, après avis de la commission administrative paritaire siégeant en commission d'avancement »*. Quant à l'avancement d'échelon, il est *« constaté »* par la même autorité.

Toutefois, le droit à l'avancement des fonctionnaires n'a pas été respecté durant la période. Ils n'ont pas bénéficié d'un avancement d'échelon, qui est pourtant automatique, et d'avancement en grade. La commune n'a pas justifié de la prise d'une seule initiative en faveur du droit à l'avancement des fonctionnaires.

S'agissant des contractuels, l'article 8 du décret n° 2012-284 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités territoriales prescrit que : « *Les propositions d'avancement de grade, accompagnées des fiches d'évaluation, sont soumises à l'avis d'une commission nommée par le Ministre chargé des collectivités territoriales* ».

L'instruction a révélé que 227 avancements automatiques (échelon) ont été prononcés au profit d'agents non fonctionnaires durant la période. De même, 108 avancements par grade ont été constatés à leur faveur de 2016 à 2018. Le procès-verbal de la commission d'avancement de 2015 produit à la Cour ne renseigne pas sur le nombre des avancements.

Cependant, la commune n'a pas soumis de propositions d'avancement de grade des agents non fonctionnaires ni à la commission nommée par le Ministre chargé des collectivités territoriales ni au Ministre, en violation de l'article de l'article 8 du décret précité. Elle a prononcé leurs avancements de grade sans respecter la procédure requise.

Ainsi, ces avancements de grade prononcés de 2015 à 2018 sont entachés d'irrégularités.

Enfin, l'article 9 du décret sus visé dispose que « *La commission d'avancement arrête les tableaux d'avancement et les soumet au ministre chargé des Collectivités territoriales. Les avancements sont prononcés dans la proportion de 50% des agents promouvables appartenant à un même corps de référence* ».

A l'inverse, la commune a, systématiquement, validé la totalité des dossiers proposés pour l'avancement en grade. Elle a agi comme si cet avancement est automatique alors qu'il est au choix.

La Cour constate une tentative irrégulière de respecter les droits à l'avancement du personnel non fonctionnaire et l'absence d'initiatives pour l'avancement des fonctionnaires.

En réponse, le maire justifie le non-respect de ces procédures par le fait que la fonction publique territoriale n'est « *pas encore effective* » et « *le processus d'intégration dans la fonction publique locale reste inachevé* ».

La Cour considère que le maire devait d'abord transmettre, au niveau central, les documents requis pour les propositions d'avancement de grade des agents avant de se prononcer sur l'effectivité ou non de la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 21 :

La Cour demande au maire de :

- soumettre les propositions d'avancement de grade du personnel non fonctionnaire à l'avis de la commission nommée par le Ministre chargé des collectivités territoriales ;***
- prendre les dispositions utiles pour respecter le droit à l'avancement des fonctionnaires municipaux.***

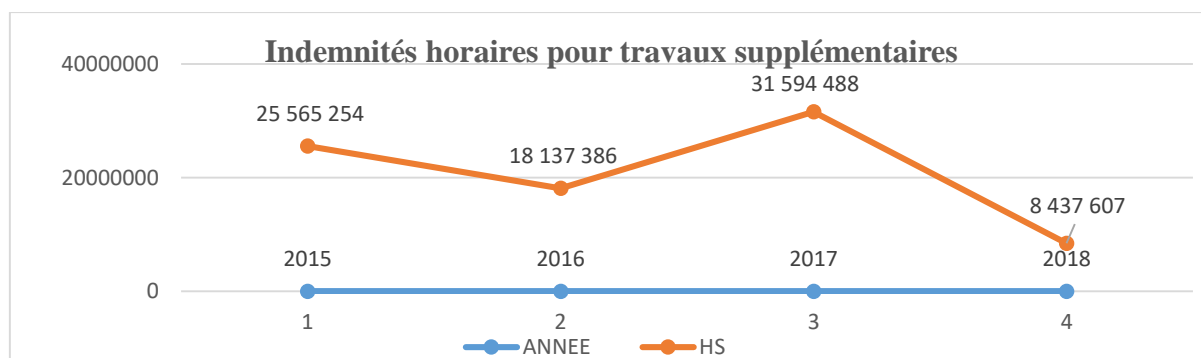
2.2.3. Abus dans la rétribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 79-208 du 03 mars 1979 fixant les conditions d'attribution des indemnités pour travaux supplémentaires, ces derniers « *peuvent être rémunérés par des indemnités horaires* ».

A l'instar des salaires, le mandatement des indemnités pour travaux supplémentaires doit être effectué en fonction du temps de présence relevé sur les états d'émargement des agents, en référence aux dispositions de l'article 31 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales.

L'évolution des dépenses relatives aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires est décrite dans le graphique ci-après.

Graphique n° 2 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires



Source : Comptes administratifs 2015 à 2018

Ce graphique renseigne que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont coûté à la commune, durant la période de contrôle, la somme de 83 734 735 F CFA ; soit une moyenne annuelle de plus de 20 933 683 F CFA. Il est noté, cependant, un pic en 2017, avec un montant de 31 594 488 FCFA, suivi, en 2018, par la baisse la plus significative de 8 437 607 FCFA.

L'examen des documents produits par la commune et les entretiens d'audit ont révélé le déficit d'un contrôle de la présence des agents aux heures de services réglementaires. Pourtant, un tel contrôle est un préalable pour prétendre à l'exercice effectif de travaux supplémentaires. La commune n'a produit que les états de présence émargés des agents de la Division des Services techniques. Les états des agents des autres services, qui en sont bénéficiaires, n'ont pas été établis. Les autorités locales reconnaissent qu'une seule partie des travaux supplémentaires est effective dans la mesure où « *l'éclatement des sites ne facilite pas les contrôles nécessaires* ».

Aussi, la commune a versé des indemnités pour travaux supplémentaires en l'absence d'états d'émargement justificatifs d'une part, du respect préalable du quantum horaire obligatoire et d'autre part, de l'effectivité de travaux supplémentaires. Cette négligence a prévalu de 2015 à 2017. En effet, par note de rappel n° 0005 du 31 janvier 2018 du nouveau receveur municipal, suivie de la lettre n° 293 du 24 mai 2018 du maire, l'ordonnateur et le comptable ont demandé le respect des dispositions du décret n° 79-208 du 03 mars 1979 fixant les conditions d'attribution des indemnités pour travaux supplémentaires. La rigueur observée en 2018 a conduit à baisser ces indemnités de 31 594 488 FCFA en 2017 à 8 437 607 FCFA.

La Cour constate la rétribution injustifiée des indemnités horaires pour travaux supplémentaires en l'absence d'un système de contrôle de la présence des agents.

Dans ses mémoires, le maire soutient que « *les délégués du personnel, compte tenu du faible niveau de rémunération des agents municipaux, ont sollicité et obtenu l'instauration du paiement d'un montant forfaitaire comme travaux supplémentaires à une catégorie d'agents* ».

La Cour rappelle que l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires n'est pas un levier d'ajustement de la rémunération des agents. Elle doit être versée aux seuls agents ayant effectué des travaux supplémentaires.

Recommandation n° 22 :

La Cour demande au maire :

- de mettre en place un dispositif de contrôle de la présence effective des agents aux heures de services réglementaires ;

- d'ordonnancer le paiement de l'indemnité pour travaux supplémentaires sur la base notamment d'états d'horaires supplémentaires émargés par les agents.

2.2.4. Versement partiel des cotisations à la Caisse de Sécurité Sociale

La vérification des documents comptables, notamment les comptes administratifs, et les entretiens d'audit ont révélé que la commune mandate régulièrement les cotisations sociales à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal et à la Caisse de Sécurité Sociale (CSS).

Toutefois, la CSS a mentionné dans l'« état des cotisations sociales versées par la commune de Ziguinchor au titre des années de 2015 à 2018 » que « *les cotisations sociales des mois de Mai et Juin 2018 n'ont pas fait l'objet de règlement* ».

La Cour rappelle que le non versement des cotisations sociales constitue une atteinte aux droits des travailleurs. Il peut également être source de problème juridique et financier pour la commune qui doit, en tant qu'employeur, suivre l'effectivité de leur versement.

Aux termes de sa réponse, le maire a « *considéré que les règlements ont été effectués* » car « *n'ayant reçu aucun rejet de la part de la Recette Perception municipale* » ni « *de contestations relatives aux paiements des allocations familiales* ». Il a joint à l'appui de sa déclaration, les « *états de paiement des allocations familiales des deux premiers trimestres de 2018* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 23 :

La Cour demande au maire de se rapprocher de l'agence régionale de la caisse de sécurité sociale pour lever cette équivoque afin d'éloigner tout risque de redressement contre la commune.

2.3. GESTION DU PERSONNEL DIT « TEMPORAIRE »

Par le biais du « Bureau de la main d'œuvre temporaire » rattaché à la Division des services techniques, la commune emploie des "femmes de ménage", "techniciens de surface", veilleurs de nuit, agents de nettoyage et des préposés à la surveillance de l'occupation du domaine public. Ainsi, ces travailleurs qualifiés par la commune de « *la main d'œuvre temporaire* » assurent le nettoyage, la propreté, la sécurité des marchés, gares routières, etc.

L'audit a permis de relever l'absence de contrats de travail et le retard de paiement des salaires sur plusieurs mois.

2.3.1. Absence de contrats pour les travailleurs dits « temporaires »

L'article L. 44 du Code du Travail dispose que "*Le contrat de travail à durée déterminée doit être constaté par écrit*".

Durant la période sous revue, la Commune de Ziguinchor a fait recours à plusieurs dizaines de travailleurs sans la signature d'un acte juridique. En 2018 par exemple, 136 d'agents y ont travaillé sans contrat. La commune ne dispose que d'un état nominatif émargé par ce personnel.

Les autorités municipales estiment que le contrat n'est pas obligatoire pour « *des travailleurs à temps partiel qui ne sont souvent recrutés que pour un temps déterminé* ».

La Cour fait observer d'abord, qu'en référence à l'article L.137 du Code du Travail « *Le contrat de travail des travailleurs à temps partiel doit être constaté par écrit* ». Ensuite, les agents concernés ont occupé, sans discontinuité, des postes de travail pendant plusieurs mois voire, pour certains, des années et contre une rémunération mensuelle. Ainsi, l'argument de la commune n'est pas fondé.

La Cour rappelle que l'existence d'une rémunération, des obligations pour chaque partie et d'un lien de subordination, notamment, est de nature à exposer juridiquement la commune à un contentieux social avec d'éventuelles conséquences financières.

Il s'y ajoute qu'en tout état de cause, l'emploi d'un personnel non permanent n'est pas prévu par le cadre juridique de la fonction publique territoriale, notamment, le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités territoriales. L'article 3 dudit décret dispose que le personnel non fonctionnaire comprend « *les agents engagés par référence à un corps de fonctionnaires* », « *les personnels de secrétariat, secrétaires (...) et secrétaires de direction* » ainsi que « *les personnels des services informatiques* ». De plus, l'article 2 prescrit « *qu'aucun engagement d'agents non fonctionnaires des collectivités territoriales ne peut être effectué en dehors du régime* » fixé à travers ce décret. Les rares exceptions concernent, notamment, le personnel de cabinet du maire, circonscrit dans le cas d'une commune chef-lieu de région comme Ziguinchor, à un Directeur de Cabinet, un Inspecteur des services municipaux, l'Assistant du maire et un Responsable Communication et Relations publiques. Toutefois, le nombre de 136 agents concernés dépasse de loin le personnel de cabinet circonscrit à quatre membres.

Le maire justifie, dans sa réponse écrite, l'absence de contrats « *par le fait que les prestations en question étaient gérées en régie tournante* » avec un effectif « *renouvelé tous les deux mois* ». Enfin poursuit-il, « *le lien de travail se matérialisait par des fiches de pointages journalières* » jointes à l'appui de sa déclaration.

La Cour rappelle que le lien de travail ne saurait être matérialisé par des fiches de pointage. Ces dernières justifient plutôt le service fait.

Recommandation n° 24 :

La Cour demande au maire d'engager les agents non fonctionnaires de la commune conformément au régime prévu par la fonction publique territoriale.

2.3.2. Retard de paiement des salaires des techniciens de surface

Aux termes des dispositions de l'article L.115 du Code du travail, « [...] *le salaire doit être payé à intervalles réguliers, ne pouvant excéder 15 jours pour le travailleur payé à l'heure ou à la journée et 1 mois pour le travailleur payé au mois.* » L'alinéa 2 de la disposition précitée ajoute que : « *Les paiements mensuels doivent être effectués au plus tard 8 jours après la fin du mois de travail qui donne droit au salaire [...]* ».

Toutefois, l'exploitation de plusieurs documents a permis de constater des arriérés de paiement dus aux techniciens de surface. Il ressort du procès-verbal de la session ordinaire du conseil municipal du 06 janvier 2015, qu'un conseiller a interpellé le maire sur ces arriérés.

En réponse, l'exécutif local a affirmé que le receveur payeur municipal lui « *a rassuré pour 2015 de mettre en place un plan pour payer ces braves femmes* ».

Vu la persistance de ce problème, lors du débat d'orientations budgétaires du 24 novembre 2017 « [...] *il a été demandé de porter une attention particulière sur le paiement des arriérés des femmes qui assurent le nettoyage des voies publiques et qui participent activement à l'amélioration du cadre de vie des populations* ».

Enfin, par la lettre n° 0001 du 10 janvier 2018, le responsable chargé de la "main d'œuvre temporaire" a adressé à ses supérieurs hiérarchiques une note détaillant les arriérés par année pour un total de 77 871 050 F CFA après correction des services d'engagement.

La Cour rappelle que le retard de paiement des salaires est, une atteinte grave au droit des employés, susceptible de générer des conséquences juridiques néfastes sur les finances de la collectivité.

Selon le maire, "*les arriérés de salaires des travailleurs de la main d'œuvre temporaire se justifient par le retard accusé dans la réception des fonds dus par l'AGEROUTE à la commune (convention Commune/AGEROUTE)*". Il a produit, pour justification, cette "*Convention de Partenariat pour la création et la mise en œuvre d'un projet de volontaires*".

La Cour relève qu'aux termes de cette convention, signée en 2011 pour une durée de trois ans renouvelable par tacite reconduction, "*AGEROUTE s'engage à financer à hauteur de 70%, soit cinquante millions quatre cent mille F CFA (50 400 000 FCFA), chaque année et pendant trois (3) ans, les dépenses liées à la prise en charge des volontaires*" tandis que la commune doit "*s'acquitter de la quote-part pour la prise en charge des volontaires, soit 30% équivalent à un montant total de vingt-huit millions huit cent mille FCFA (28 800 000 F CFA), par an*". Ce financement devrait permettre le recrutement, la rémunération et la gestion de 120 volontaires. Ainsi, au regard de la rémunération mensuelle inférieure à 50.000 FCFA par agent, la quote-part de la commune est en mesure de payer les techniciens de surface volontaires au moins pendant quatre mois. Ce fut le cas en 2015 avec des arriérés circonscrits aux mois de mai à décembre. De ce fait, les arriérés de 2015 pourraient être imputables au « *retard accusé dans la réception des fonds dus par l'AGEROUTE* », conformément à la déclaration du maire.

En revanche, les arriérés de 2016 ont été précocement constitués de janvier à mai. Ainsi, le retard de paiement de 2016 ne saurait être imputé à la seule cause évoquée par le maire.

Recommandation n° 25 :

La Cour demande au maire de veiller au paiement régulier de la rémunération de travailleurs dits « temporaires ».

III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

L'examen du cycle budgétaire a porté sur la gestion du budget, l'analyse de la situation financière de la commune et la régularité des dépenses.

3.1. GESTION BUDGÉTAIRE

L'analyse du processus budgétaire a relevé le déficit de sincérité des budgets et leur adoption hors du délai de principe de vote.

3.1.1. Déficit de sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

Selon l'article 255 du CGCT, les recettes et les dépenses doivent être "évaluées de façon sincère".

A. Prévisions des recettes

Aux termes de l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales, l'évaluation des recettes doit être effectuée conformément à la méthode de la moyenne triennale.

Elle consiste à calculer la moyenne des réalisations des recettes des trois dernières gestions, les recouvrements au titre de la dernière gestion et à identifier les nouvelles possibilités de recettes.

a. Prévisions des recettes de fonctionnement

Les prévisions des recettes de fonctionnement, durant la période de contrôle, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Evolution des prévisions des recettes de fonctionnement de 2015 à 2018 en CFA

RIBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
PREVISIONS	2 059 000 000	2 530 773 016	1 995 912 072	1 978 000 000	8 563 685 088
REALISATIONS	1 142 066 127	1 110 728 721	1 347 537 653	1 240 586 478	4 840 918 979
ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	916 933 873	1 420 044 295	648 374 419	737 413 522	3 722 766 109
TAUX DES ECARTS	45%	56%	32%	37%	43%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

L'analyse de ce tableau indique que les prévisions ont globalement suivi une tendance baissière.

Néanmoins, leur écart avec les réalisations culmine à 3 722 766 109 FCFA ; ce qui représente, en moyenne, 43% des prévisions totales de 2015 à 2018. La surestimation des recettes de fonctionnement a connu son niveau le plus élevé en 2016 avec 56% de prévisions non réalisées.

Concernant spécifiquement la sincérité des prévisions des recettes de fonctionnement de 2018, elle est analysée sur le fondement de la méthode de la moyenne triennale susmentionnée, en rapportant lesdites prévisions à la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017), comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : Prévisions de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions

Moyenne des réalisations de recettes 2015-2017	Prévisions 2018	Réalisations 2018	Rapport prévisions 2018/moyenne réalisations	Rapport réalisations 2018/moyenne réalisations
1 200 110 833	1 978 000 000	1 240 586 478	1,65	1,03

Sources : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau renseigne que les prévisions des recettes de fonctionnement de 2018 arrêtées à 1 978 000 000 F CFA représentent 1,65 fois la moyenne des recettes des trois dernières gestions, établie à 1 200 110 833 F CFA.

Par conséquent, la commune n'a pas arrêté ses prévisions des recettes de fonctionnement de 2018 en fonction des réalisations antérieures. Une telle approche n'aurait pas favorisé l'écart constaté entre les prévisions et les réalisations.

b. Prévisions des recettes d'investissement

L'évolution des prévisions des recettes d'investissement de la période est décrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Prévisions des recettes extraordinaires de 2015 à 2018

en CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
PREVISIONS	549 000 000	584 283 195	205 597 000	267 421 989	1 606 302 184
REALISATIONS	121 939 684	68 856 238	26 097 001	102 421 989	319 314 912
ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	427 060 316	515 426 957	179 499 999	165 000 000	1 286 987 272
TAUX DES ECARTS	78%	88%	87%	62%	80%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau révèle que les prévisions des recettes d'investissement de la période ont été, de loin, plus importantes que les réalisations si bien que 80% d'elles, soit 1 286 987 272 CFA, n'ont pas été recouvrées.

Quant aux prévisions de 2018, leur conformité à la méthode de la moyenne triennale est analysée en les rapportant à la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017), comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Prévisions de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions

Moyenne des réalisations de recettes 2015-2017	Prévisions 2018	Réalisations 2018	Rapport prévisions 2018/moyenne réalisations	Rapport réalisations 2018/moyenne réalisations
72 297 641	267 421 989	102 421 989	3,70	1,42

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau prouve que les prévisions des recettes d'investissement de 2018, arrêtées à 267 421 989 F CFA, représentent 3,70 fois la moyenne des recettes d'investissement des trois dernières gestions, établie à 72 297 641 F CFA.

De façon globale, les prévisions des recettes de 2018 n'ont pas été arrimées aux réalisations antérieures. L'analyse des rapports de présentation des budgets de la période renseigne que la

commune n'a pas fondé ses prévisions de recettes sur ses capacités réelles, en termes d'organisation et de réalisations antérieures. En effet, pour justifier ses prévisions de 2018, la commune a avancé comme argument « *la mise en place d'une stratégie de recouvrement plus efficace (...) après une étude menée au cours de l'année budgétaire 2017* ».

Du reste, le Préfet a soutenu, lors de la session portant vote du projet du budget 2017, que « *ce budget ne (...) semble pas réaliste et réalisable* », en référence à la méthode de prévision dite de la moyenne triennale. Cette position de principe a été réitérée en 2018, mais les prévisions ont été, malgré tout, importantes.

La Cour constate, en définitive, que la commune n'a pas utilisé la méthode de la moyenne triennale pour établir ses prévisions budgétaires de recettes de 2018, en violation de l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales.

B. Prévisions des dépenses

Au regard du dernier alinéa de l'article 201 du CGCT, "*Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugé suffisants par le représentant de l'Etat (...) avant qu'il soit possible à la commune d'inscrire les dépenses facultatives*". L'alinéa 2 dudit article prescrit qu'elles « *doivent nécessairement figurer au budget* ». L'article 202 dudit Code énumère limitativement lesdites dépenses. Parmi celles-ci, figurent l'entretien de l'hôtel de ville et les « *programmes d'investissements ou (...) actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement* ». Enfin, l'instruction n° 160 du 21 février 1997 supra mentionnée précise que « *la première vérification à faire, en matière de dépenses, est l'inscription effective des dépenses obligatoires* ».

L'examen des budgets approuvés de la période sous revue a permis de constater l'absence d'ouverture de crédits pour, notamment, :

- l'entretien de l'hôtel de ville et de ses annexes, en 2018 ;
- les investissements ou actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement. Il en est ainsi des projets prévus dans le PIC 2012-2017 et dont le budget de la commune est la principale source de financement : la construction et l'équipement de quatre (04) salles de classe durant chacune des gestions 2015, 2016 et 2017.

Il s'y ajoute que l'inspection des lieux a révélé un état de dégradation de l'hôtel de ville, en raison notamment des infiltrations d'eaux. Il en est de même de l'ancien l'hôtel de ville qui abrite d'autres services municipaux.

La Cour relève qu'en s'abstenant d'ouvrir des crédits pour ces dépenses à caractère obligatoire, l'organe exécutif a fait adopter des budgets non sincères.

Recommandation n° 26 :

La Cour demande :

- ✓ ***au maire :***
- ***d'établir les prévisions de recettes selon la méthode réglementaire de la moyenne triennale;***
- ***d'ouvrir en priorité des crédits suffisants pour les dépenses obligatoires afin de mettre un terme à la sous-estimation des dépenses de la commune ;***

✓ *au représentant de l'Etat de veiller à l'approbation du budget de la commune en respect à l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales.*

3.1.2. Non-respect du délai de principe de vote des budgets

Le budget municipal doit, en principe, être voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, en référence à l'article 254 alinéa 1 du CGCT. Le vote doit avoir lieu " (...) *entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre*" conformément au paragraphe 1.2.1 de l'instruction n° 006 de novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales.

Toutefois, il peut exceptionnellement intervenir, au regard de l'article susvisé du Code, entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de l'année à laquelle le budget s'applique.

Les dates d'adoption des budgets de la commune sont récapitulées à travers le tableau ci-après.

Tableau n° 9 : Dates d'adoption des budgets de la commune

EXERCICES	VOTE EN PREMIERE LECTURE	VOTE EN SECONDE LECTURE	APPROBATION
2015	Extrait de délibération n° 0002/CZ/ Cab/ du 06 janvier 2015		27 janvier 2015
2016	Extrait de délibération n° 0004/CZ/SM/ du 26 janvier 2016		02 mars 2016
2017	Extrait de délibération du 11 février 2017	Extrait de délibération n° 0022 /CZ/ Sm du 07 avril 2017	08 avril 2017
2018	Extrait de délibération du 29 janvier 2018	Extrait de délibération n° 005/ CZ/Sm/ du 21 février 2018	26 février 2018

Source : Délibérations

Il ressort de ce tableau que le vote des budgets 2015 à 2018 est, en dehors des secondes lectures (2017 et 2018), intervenu aux mois de janvier et février des exercices auxquels ils s'appliquent. Aucun budget n'a été voté avant l'exercice auquel il s'applique. Ils ont tous été adoptés dans la période dérogatoire, allant du 1^{er} janvier au 31 mars.

Ainsi, la collectivité territoriale a fait de l'exception un principe.

La Cour constate que la commune n'a pas voté ses budgets de la période sous revue avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel ils s'appliquent.

Recommandation n° 27 :

La Cour demande au maire de veiller au vote du budget primitif de la commune dans le délai de principe, en l'occurrence, avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique.

3.2 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a été effectuée sur la base des comptes administratifs de la commune de Ziguinchor de 2015 à 2018.

3.2.1. Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement

L'analyse financière permet, au niveau de la section de fonctionnement, d'apprécier si la gestion courante de la commune à travers, notamment, ses recettes et ses dépenses a généré une épargne.

A. Recettes de fonctionnement

L'analyse financière a permis d'extraire les recettes réelles (donnant lieu à un encaissement effectif, exclusion faite, en l'espèce, du résultat de fonctionnement reporté) des recettes globales de fonctionnement, d'apprécier la structure desdites recettes réelles et de mesurer la part contributive des dotations de l'Etat dans le fonctionnement de la commune.

a. Evolution des recettes globales de fonctionnement

L'évolution des recettes globales de fonctionnement, durant la période sous revue, est retracée dans le tableau suivant.

Tableau n° 10 : Evolution des recettes globales de fonctionnement *en F CFA*

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	Total	Evol. Globale
Réalisations	1 142 066 127	1 110 728 721	1 347 537 653	1 240 586 478	4 840 918 979	9%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau permet de constater que les recettes de fonctionnement de 4 840 918 979 F CFA ont enregistré, sur la période, une croissance globale de 9 %.

Ces recettes globales de fonctionnement sont composées de recettes réelles et de reports (résultat de fonctionnement reporté) détaillés au tableau ci-après.

Tableau n° 11 : Composition des recettes globales de fonctionnement *en F CFA*

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total des recettes globales de fonct.	1 142 066 127	1 110 728 721	1 347 537 653	1 240 586 478	4 840 918 979
Recettes réelles de fonct. de la gestion	1 139 140 347	1 101 370 033	1 346 573 666	1 240 586 478	4 827 670 524
Résultat de Fonct. Reporté (RFR)	2 925 780	9 358 688	963 987	0	13 248 455
Part du RFR dans les recettes globales de fonct.	0,3%	0,8%	0,1%	0,0%	0,3%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Il ressort de ce tableau que les reports ne constituent que 0,3% des recettes globales de fonctionnement de la période sous revue.

La Cour constate que l'évolution des recettes de fonctionnement a été, essentiellement, portée par celle des recettes réelles.

b. Structure des recettes réelles de fonctionnement

Conformément à l'article 193 CGCT, « Les recettes ordinaires des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouverts à leur profit, et de la répartition annuelle du Fonds de dotation de la décentralisation ».

Le tableau ci-dessous présente la structure des recettes réelles de fonctionnement de la période sous revue.

Tableau n° 12 : Evolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement *En F CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Parts	Evol. Globale
Produits d'exploitation	57 449 847	47 672 202	56 361 766	65 424 278	226 908 093	5%	14%
Produits domaniaux	354 144 350	402 288 860	358 259 284	229 634 970	1 344 327 464	28%	-35%
Impôts locaux	388 758 182	286 730 575	482 510 113	278 334 796	1 436 333 666	30%	-28%
Taxes municipales	155 214 761	146 122 979	191 408 913	212 801 390	705 548 043	15%	37%
Produits divers	48 573 207	120 555 417	120 033 590	156 391 044	445 553 258	9%	222%
Sous total des recettes propres réelles	1 004 140 347	1 003 370 033	1 208 573 666	942 586 478	4 158 670 524	86%	-6%
Dotations de fonctionnement	95 000 000	98 000 000	98 000 000	98 000 000	389 000 000	8%	3%
Remboursement, Fonds de concours et Partic.	40 000 000	-	40 000 000	200 000 000	280 000 000	6%	400%
Sous total des recettes externes réelles	135 000 000	98 000 000	138 000 000	298 000 000	669 000 000	14%	121%
TOTAL DES RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT	1 139 140 347	1 101 370 033	1 346 573 666	1 240 586 478	4 827 670 524	100%	9%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau renseigne que le cumul des recettes réelles propres représente 86% des recettes réelles de fonctionnement. Ces recettes réelles propres sont portées par les impôts locaux et les produits domaniaux à hauteur respectivement de 30% et de 28%.

En revanche, en ce qui concerne l'évolution des recettes, les produits divers enregistrent la croissance la plus forte durant la période, suivie par les taxes municipales. A l'inverse, les produits domaniaux et impôts locaux, qui constituent les plus grands contributeurs, ont subi la décroissance la plus importante impactant négativement l'évolution des recettes réelles propres à hauteur 6%.

En somme, sur la période, les recettes réelles propres ont été plus importantes en 2017. Cela s'explique, principalement, par la création de nouvelles taxes municipales au regard du procès-verbal de la session ordinaire du 11 février 2017 ainsi qu'une forte augmentation des impôts locaux, notamment, la part relative à la contribution des patentes. Toutefois, celle-ci a fortement baissé en 2018 en passant de 342 444 699 F CFA en 2017 à 109 659 529 F CFA. Cette contraction de 232 785 170 F CFA s'explique par, notamment, l'entrée en vigueur de la CEL, à la faveur de la loi n° 2018-10 du 30 mars 2018 modifiant certaines dispositions du Code général des Impôts. Selon, l'article 61 du Code « *Les dispositions prévues par la présente loi relative aux impôts directs sont applicables à compter du 1er janvier 2018* ».

La Cour constate que la structure des recettes réelles de fonctionnement est, fondamentalement, assise sur les impôts locaux (30%) et les produits domaniaux (28%). Toutefois, ces recettes ont accusé une régression en 2018 de 6% des recettes réelles de fonctionnement ; d'où la nécessité pour la commune de redresser au plus vite la tendance baissière de ces deux catégories de recettes, notamment. Ce redressement est un des leviers pour ajuster son degré de dépendance aux dotations de fonctionnement de l'Etat.

c. Faible part des dotations de l'Etat dans les recettes globales de fonctionnement

Les transferts de l'Etat destinés à appuyer le fonctionnement de la Commune de Ziguinchor, durant la période sous revue, sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 13 : Part des fonds de dotations de l'Etat dans les recettes globales de fonctionnement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Sous total recettes réelles externes (dotations de l'Etat)	135 000 000	98 000 000	138 000 000	298 000 000	669 000 000
Recettes totales de fonctionnement	1 142 066 127	1 110 728 721	1 347 537 653	1 240 586 478	4 840 918 979
PART DES RESSOURCES EXTERNES	12%	9%	10%	24%	14%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

L'analyse du tableau révèle que les dotations reçues de l'Etat représentent en moyenne 14% des recettes totales de la commune sur l'ensemble de la période sous revue. Par conséquent, elles ne constituent pas le socle des recettes de fonctionnement de la commune.

La Cour constate que la commune n'a pas été, durant la période de contrôle, dépendante des dotations de l'Etat pour la prise en charge de ses dépenses de fonctionnement.

d. Réalisation moyenne des recettes de fonctionnement

L'évolution du taux de réalisation des recettes de fonctionnement, durant la période sous revue, est retracée dans le tableau suivant.

Tableau n° 14 : Évolution du taux de réalisation des recettes de fonctionnement *en F CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
Prévisions	2 059 000 000	2 530 773 016	1 995 912 072	1 978 000 000	8 563 685 088	2 140 921 272
Réalisations	1 142 066 127	1 110 728 721	1 347 537 653	1 240 586 478	4 840 918 979	1 210 229 745
TAUX	55%	44%	68%	63%	57%	57%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau indique que le taux moyen de réalisation des recettes ordinaires est de 57%. Le taux le plus important a été celui de 2017 arrêté à 68%. Mais cette tendance n'a pas été confirmée en 2018, malgré la baisse la plus importante des prévisions de recettes. La cause est à rechercher dans la contraction considérable des deux catégories de recettes les plus pourvoyeuses au budget municipal, en l'occurrence, les impôts locaux et les produits domaniaux (cf. tableau n° 12).

En revanche, le taux de réalisation le plus faible est celui de 2016 arrêté à 44%, en raison de la combinaison de la plus haute prévision de la période et de la réalisation la plus basse due à l'absence de produits sur les participations supplémentaires attendues de l'Etat.

La Cour constate que le taux moyen de réalisation des recettes ordinaires, à hauteur de 57%, n'a pas été significatif.

Recommandation n° 28 :

La Cour demande au maire de veiller à relever le taux moyen de réalisation des recettes de fonctionnement de la commune.

B. Dépenses de fonctionnement

L'analyse financière a permis d'extraire les dépenses réelles (donnant lieu à un décaissement effectif, exclusion faite, en l'espèce, du prélèvement de la section de fonctionnement pour la section investissement) des dépenses globales de fonctionnement, de cerner la structure de la dépense communale à travers les services municipaux les plus dépensiers et les dépenses par nature les plus significatives avec un focus sur les charges de personnel qui figurent au premier rang.

a. Evolution des dépenses globales de fonctionnement

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses globales de fonctionnement, durant la période de contrôle.

Tableau n° 15 : Evolution des dépenses globales de fonctionnement *en Franc CFA*

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	Evo. globale
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	1 155 888 743	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 827 799 152	5%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Les dépenses de fonctionnement ont enregistré, sur la période, une hausse globale de 5%. La consommation annuelle la plus importante de 1 347 210 408 FCFA a été réalisée en 2017, en raison de la hausse, notamment, du taux d'exécution des dépenses (cf. tableau n° 16 ci-dessous), en particulier, celles liées aux charges scolaires ainsi qu'aux produits pharmaceutiques et d'hygiène, (cf. tableau n° 19 ci-dessous).

Ces dépenses globales comprennent, en 2015, une opération d'ordre sous la forme d'un « prélèvement pour dépenses d'investissement » de 86 366 631 FCFA.

Ainsi, les dépenses réelles de cette année sont de 1 069 522 112 FCFA et celles quadriennales de 4 741 432 521 FCFA.

L'évolution des dépenses est, en partie, fonction du taux d'exécution des crédits budgétaires décrit à travers le tableau suivant.

Tableau n° 16 : Taux d'exécution des crédits de fonctionnement*en F CFA*

RIBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Total des prévisions	1 859 000 000	2 530 773 016	1 995 912 072	1 978 000 000	8 363 685 088
Total des réalisations	1 069 522 112	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 741 432 521
TAUX	58%	44%	67%	61%	57%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Le tableau ci-dessus révèle que, sur une prévision totale de 8 363 685 088 F CFA sur la période, 4 741 432 521 F CFA ont été ordonnancés, soit un taux d'exécution de 57%.

Néanmoins, plusieurs services ont réalisé un pourcentage supérieur à la moyenne, comme il en ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : Services avec une consommation supérieure à la moyenne de 57% *en F CFA*

SERVICES	Prévisions quadriennales	Réalisations quadriennales	Taux
CONTINGENTS PARTICIPATIONS ET	408 746 231	351 923 062	86%
ASSAINISSEMENT	110 657 923	95 583 096	86%
SECRETARIAT ET BUREAUX	1 571 200 216	1 278 108 900	81%
PERCEPTION MUNICIPALE	716 186 949	515 606 926	72%
CABINET DU MAIRE	1 012 523 209	682 876 094	67%
NETTOIEMENT	974 362 004	611 784 330	63%
Education-Jeunesse-Culture & Sports	211 415 507	104 864 847	50%
Santé -Hygiène & Action sociale	629 909 451	276 469 605	44%
Dépenses diverses	191 396 894	80 337 423	42%
Eclairage public	323 500 000	80 092 531	25%
Autres Services	2 213 786 704	663 785 707	30%
TOTAL	8 363 685 088	4 741 432 521	57%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Durant la période sous revue, six services ont réalisé un taux de consommation supérieur à la moyenne générale de 57%. Parmi eux, les services « contingents et participations » et « assainissement » ont atteint un taux de 86% de consommation de crédits.

Ils sont suivis par le « secrétariat et bureaux » pour 81%, la « perception municipale » 72%, le « Cabinet du maire » 67% et le service « Nettoyement » 63%.

En définitive, la Cour constate, à première vue, une évolution globale modérée de 5% des dépenses de fonctionnement qui est apparue, toutefois, importante en comparaison à l'évolution globale baissière de 6% des recettes réelles propres de fonctionnement de la commune (cf. tableau n° 12).

b. Services municipaux les plus dépensiers

Le poids des dépenses de fonctionnement par services est retracé à travers le tableau ci-après.

Tableau n° 18 : Poids des dépenses de fonctionnement par service*en F CFA*

SERVICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MO- YENNE
Secrétariat et bureaux	264 192 817	290 881 160	336 297 652	386 737 271	1 278 108 900	27%
Cabinet du Maire	158 990 115	175 212 339	201 799 409	146 874 231	682 876 094	14%
Nettoiemnt	112 841 204	126 987 528	200 856 816	171 098 782	611 784 330	13%
Perception municipale	135 830 483	91 617 964	151 060 145	137 098 334	515 606 926	11%
Contingents et Participations	75 300 000	135 844 764	68 868 875	71 909 423	351 923 062	8%
Santé – hygiène et action sociale	59 205 248	57 661 596	103 000 000	56 602 761	276 469 605	6%
Education-jeunesse	27 639 965	16 245 616	35 000 000	25 979 266	104 864 847	2%
Assainissement	20 535 843	21 076 953	24 642 500	29 327 800	95 583 096	2%
Dépenses diverses	35 945 223	9 846 833	15 235 804	19 309 563	80 337 423	2%
Éclairage public	17 194 621	3 900 000	25 437 910	33 560 000	80 092 531	2%
Autres services	161 846 593	180 489 981	185 011 297	136 437 836	663 785 707	14%
TOTAL	1 069 522 112	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 741 432 521	100%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau permet de constater que les services « secrétariat et bureaux », « cabinet du maire » et « nettoyage » ont absorbé, à eux seuls, 54% du budget de fonctionnement de la commune avec, respectivement, 27%, 14% et 13%.

Hormis le nettoyage avec ses 13%, les services à impact direct sur les populations n'ont pesé qu'à hauteur de 2% pour l'assainissement, 2% pour l'éclairage public, 2% pour l'éducation et la jeunesse et 6% pour la santé-hygiène et action sociale. Ces services représentent 25% des dépenses totales contre 27 pour le seul service « secrétariat et bureau ».

La Cour constate que les services à impact direct sur les populations (assainissement, éclairage public, éducation-jeunesse et santé-hygiène-action sociale) ont consommé le quart des charges totales de fonctionnement des services communaux.

c. Dépenses de fonctionnement par nature les plus significatives

Le poids des dépenses de fonctionnement par nature les plus importantes en volume est indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Poids des dépenses de fonctionnement par nature*en F CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	TAUX MOYEN
TOTAL DEPENSES dont :	1 069 522 112	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 741 432 521	100%
Dépenses de personnel	498 216 603	522 139 054	576 182 957	607 778 515	2 204 317 129	46%
Dépenses carburant	75 500 780	101 304 052	100 606 257	89 990 775	367 401 864	8%
Dépenses activités jeunesse	47 388 050	42 622 000	25 685 640	21 759 345	137 455 035	3%

Dépenses diverses	41 097 821	20 133 173	17 413 240	20 675 700	99 319 934	2%
Dépenses scolaires	11 259 560	12 750 000	30 000 000	19 940 776	73 950 336	2%
Produits pharmaceutiques et hygiène	8 000 000	0	33 499 799	5 659 524	47 159 323	1%
Secours aux indigènes	9 100 000	8 000 000	3 999 990	0	21 099 990	0%
Fêtes et cérémonies publiques	1 000 000	2 482 927	5 000 000	2 500 000	10 982 927	0%
Autres dépenses par nature	377 959 298	400 333 528	554 822 525	446 630 632	1 779 745 983	38%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Selon les données du tableau, les charges de personnel (46%) et les dépenses de carburant (08%) représentent 54% des dépenses de fonctionnement de la période.

En revanche, les dépenses ordinaires par nature à impact direct sur les populations n'ont pesé qu'à hauteur de 3% pour les activités de jeunesse (coupes, récompenses et prix, participations à la semaine nationale de la jeunesse, subventions aux ASC), 2% pour les frais scolaires (fournitures scolaires, bourses et allocations scolaires) et 1% pour les produits pharmaceutiques et d'hygiène. Ces dépenses représentent 6% des dépenses totales contre 8% pour le carburant.

La Cour constate d'abord que les dépenses ordinaires par nature à impact direct sur les populations (activités de jeunesse, frais scolaires et produits pharmaceutiques et d'hygiène) ne représentent que 6% des charges totales de fonctionnement de la commune.

S'agissant spécifiquement des charges de personnel, qui constituent la dépense par nature la plus importante, il est prescrit aux communes d'y consacrer au maximum 40% des recettes de fonctionnement.

Le poids des charges de personnel est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 20 : Poids des dépenses de personnel dans les recettes réelles de fonctionnement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles	1 139 140 347	1 101 370 033	1 346 573 666	1 240 586 478	4 827 670 524
Dépenses personnel	498 216 603	522 139 054	576 182 957	607 778 515	2 204 317 129
PART SUR LES RECETTES	44%	47%	43%	49%	46%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

L'analyse du tableau indique que les dépenses de personnel ont représenté, durant la période sous revue, en moyenne, 46% des recettes réelles de fonctionnement. Ce seuil est supérieur au plafond de 40% recommandé.

De plus, tous les exercices sont concernés par ce dépassement de seuil qui s'est, cependant, aggravé en 2018 pour atteindre 49%, en raison, notamment, de la régularisation, en partie, du règlement des arriérés de salaires des techniciens de surface.

La Cour constate ainsi que la commune n'a pas su maîtriser, durant la période sous revue, sa masse salariale.

Enfin, la Cour rappelle que les autorités communales doivent prendre des mesures pour maîtriser la masse salariale et redresser la proportion des dépenses à impact direct sur les populations.

Recommandation n° 29 :

La Cour demande au maire de veiller :

- à la maîtrise de la masse salariale en la ramenant au maximum à 40% des recettes réelles de fonctionnement ;

- au relèvement du niveau des dépenses à impact direct sur les populations.

C. Capacité d'autofinancement (CAF)

La capacité d'autofinancement brut (CAF) ou l'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. Elle est le surplus dégagé par la section de fonctionnement pour permettre le financement des investissements.

a. Evolution de l'épargne brute

L'évolution de l'épargne brute, d'un exercice à un autre, est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : Evolution de l'épargne brute

en F CFA

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles de fonctionnement	1 139 140 347	1 101 370 033	1 346 573 666	1 240 586 478	4 827 670 524
Dépenses réelles fonctionnement	1 069 522 112	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 741 432 521
EPARGNE BRUTE	69 618 235	- 8 394 701	- 636 742	25 651 211	86 238 003

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau renseigne que les gestions de 2016 et 2017 ont généré une épargne brute négative, respectivement, de 8 394 701 F CFA et 636 742 F CFA. Ainsi, la commune n'a pas dégagé, pendant ces deux exercices, un surplus de recettes de fonctionnement susceptible de pouvoir financer ses investissements.

Néanmoins, elle a épargné en 2015 et 2018 un montant respectif de 69 618 235 F CFA et de 25 651 211 F CFA, soit une épargne brute totale de 86 238 003 F CFA sur la période de contrôle.

Cette épargne brute devrait permettre le remboursement de la dette PRECOL contractée par la Commune de Ziguinchor, suivant le contrat de Ville signé avec l'Agence de Développement Municipal (ADM), le 27 septembre 2007 pour un montant total de 2 642 791 250 F CFA. Ce financement doit être supporté à hauteur de 74% (1 962 325 000 F CFA) par la Banque Mondiale, 18% (470 400 000 F CFA) par l'ADM et 8 % (210 066 250 F CFA), au titre de la contrepartie financière de la commune.

Le montant de 470 400 000 F CFA, seul remboursable à titre de prêt, est accordé par l'ADM sur une période de 12 ans (144 mois), au taux de 4,25 % ; il est assorti d'un différé d'un an. Ainsi, à partir du premier janvier 2009, la commune devrait rembourser, mensuellement, 4 175 824 F CFA à l'ADM, soit un amortissement annuel de 50 109 893 F CFA.

Ainsi, en cas de respect des échéanciers, la commune aurait déjà remboursé 200 439 572 F CFA entre 2015 et 2018.

Toutefois, l'analyse des comptes administratifs et du tableau d'amortissement fourni par l'ADM renseigne que la commune n'a remboursé que 86 731 704 F CFA depuis 2009. Il s'y ajoute qu'elle n'a effectué aucun remboursement en 2015, 2016, 2017 et 2018. Or, l'affectation totale de l'épargne, constituée pendant ces quatre gestions, au règlement des échéanciers de la période aurait réduit leur reliquat à 114 201 569 F CFA, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 22 : Scenario suivant l'affectation de l'épargne au remboursement des échéanciers de 2015 à 2018

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Epargne brute	69 618 235	- 8 394 701	- 636 742	25 651 211	86 238 003
Echéanciers de la dette PRECOL	50 109 893	50 109 893	50 109 893	50 109 893	200 439 572
DIFFERENCE	19 508 342	- 58 504 594	- 50 746 635	-24 458 682	-114 201 569

L'exploitation de ce tableau indique que la commune avait la capacité financière pour rembourser totalement les échéanciers de 2015 et, à moitié, ceux de 2018. En 2015, la commune disposait même d'une réserve nette de 19 508 342 FCFA qui correspond à l'épargne nette.

En revanche, les réserves de la commune auraient été négatives en 2016, 2017 et 2018 après prise en charge des amortissements en capital de la dette. Elle aurait accusé une épargne nette négative respective de 58 504 594 F CFA, 50 746 635 F CFA et 24 458 682 F CFA.

La Cour constate que la gestion de la commune n'a pas généré, de 2016 à 2018, une épargne à la hauteur de la capacité financière requise pour rembourser sa dette PRECOL par le seul biais de ses recettes de fonctionnement. En revanche, cette possibilité a, exceptionnellement, existé en 2015 avec la constitution d'une épargne nette de 19 508 342 F CFA. Mais, la commune n'a pas remboursé sa dette qui constitue pourtant une dépense obligatoire et pour le paiement de laquelle, des crédits budgétaires ont été, régulièrement, ouverts.

Dans sa réponse, le maire soutient que « *la commune a toujours émis les mandats pour le remboursement de la dette du PRECOL. Malheureusement, pour insuffisance de ressources signalée par le percepteur municipal, ces engagements n'ont pas pu être honorés* ».

Il a joint à l'appui de sa déclaration plusieurs décisions autorisant le remboursement du PRECOL à l'Agence de Développement municipal.

La Cour rappelle qu'en cas d'insuffisance de fonds « *le receveur en informe le maire qui fixe l'ordre dans lequel il sera procédé au paiement des mandats en suspens* », conformément à l'alinéa premier de l'article 45 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales. En l'espèce, le remboursement de la dette PRECOL devrait être privilégié, en raison de son statut de dépenses obligatoires. Le non-respect de cette règle a conduit au paiement de dépenses facultatives comme le carburant au détriment de ce remboursement.

b. Evolution du taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute représente la part des recettes réelles de fonctionnement qui n'ont pas été absorbées par les dépenses ordinaires et pouvant être consacrées à soit, financer des investissements, soit rembourser la dette.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 255 du CGCT « le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" doit représenter une part de ces recettes fixées par décret selon le type de collectivité territoriale ».

L'évolution du taux d'épargne brute, qui résulte de l'épargne brute rapportée aux recettes réelles, est décrite dans le tableau ci-après.

Tableau n° 23 : Evolution du taux d'épargne brute

en F CFA

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Epargne brute	69 618 235	- 8 394 701	- 636 742	25 651 211	86 238 003
Recettes réelles de fonctionnement	1 139 140 347	1 101 370 033	1 346 573 666	1 240 586 478	4 827 670 524
TAUX D'EPARGNE BRUTE	6,11%	-0,76%	-0,47%	2%	1,78%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

L'analyse du tableau montre un taux d'épargne brute moyen de 1,78% ; autrement dit seul 1,7 Francs, épargné, en moyenne, sur chaque 100 F CFA, pouvait être consacré à soit, rembourser la dette PRECOL soit, financer des investissements. Les recettes réelles de fonctionnement non absorbées par les dépenses de fonctionnement ont été constatées seulement en 2015 et 2018. Le taux le plus élevé est celui de 2015 avec 6,11% soit, 69 618 235 F CFA sur des recettes réelles de 1 139 140 347 F CFA.

En revanche, le taux d'épargne brute a été négatif en 2016 et 2017 ; le volume des dépenses réelles de fonctionnement de ces exercices a englouti toutes les recettes réelles de fonctionnement. La commune a ainsi puisé dans ses reports pour combler son déficit de recettes réelles de fonctionnement.

La Cour constate que la commune ne pouvait pas opérer, en 2016 et 2017, un « prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" ».

Recommandation n° 30 :

La Cour demande au maire de :

- *privilegier une gestion des recettes et dépenses de fonctionnement pouvant générer une épargne positive pendant chaque exercice budgétaire ;*
- *prioriser, en relation avec le receveur, le remboursement de la dette PRECOL qui constitue une dépense obligatoire.*

3.2.2 Section d'investissement et son financement

L'analyse financière permet de vérifier, au niveau de la section d'investissement, si la commune a mobilisé l'excédent de fonctionnement capitalisé, obligatoire en recette d'investissement, et préservé son équilibre financier global.

A. Recettes d'investissement

L'analyse financière a permis de cerner les recettes réelles (encaissement effectif, exclusion faite, en l'espèce, du résultat d'investissement reporté) suivant leur extraction des recettes globales d'investissement afin de mesurer l'effort de financement des investissements par les recettes propres de la commune à travers l'étude de la structure de ses recettes d'investissement.

a. Evolution des recettes globales d'investissement

L'évolution des recettes globales d'investissement est présentée dans le tableau ci-dessus.

Tableau n° 24 : Evolution des recettes globales d'investissement en Franc CFA

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Evol. globale
Réalisations	121 939 684	68 856 238	26 097 001	102 421 989	319 314 912	-16%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau renseigne que les recettes d'investissement arrêtées, durant la période sous revue, à 319 314 912 F CFA ont globalement baissé de 16%. Cette évolution négative a été causée par les décrues de 2016 et 2017, respectivement, de 68 856 238 FCFA et 26 097 001 F CFA.

Les meilleures réalisations ont été obtenues en 2015 et 2018 pour, respectivement, 121 939 684 F CFA et 102 421 989 F CFA. La première s'explique par un important excédent de fonctionnement capitalisé, absent en 2016, 2017 et 2018 (cf. tableau n° 25 ci-dessous). Quant à la deuxième, elle tient à un fonds de concours exceptionnel.

La Cour constate une évolution baissière des recettes d'investissement de la commune imprimée par l'inconstance de l'excédent de fonctionnement capitalisé comme l'illustre les données du tableau n° 25.

b. Structure des recettes d'investissement

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 255 du CGCT, « le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" doit représenter une part de ces recettes fixées par décret selon le type de collectivité territoriale ».

En l'absence dudit décret, l'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales recommande de consacrer, si possible, au moins 25% des recettes de fonctionnement aux dépenses d'investissement.

Ce mécanisme s'opère à travers l'excédent de fonctionnement capitalisé (EFC).

La structure des recettes d'investissement, durant la période sous revue, est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 25 : Structure des recettes d'investissement de 2015 à 2018, y compris celles réelles

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (A+B+C) DONT:	121 939 684	68 856 238	26 097 001	102 421 989	319 314 912	79 828 728
FECT reçu de l'Etat	9 000 000	25 000 000	25 000 000	102 421 989	161 421 989	64 568 796
Autres fonds de concours	11 978 000	0	0	0	11 978 000	4 791 200

Sous total des recettes réelles d'investissement (A)	20 978 000	25 000 000	25 000 000	102 421 989	173 399 989	69 359 996
Résultat d'investissement reporté (B)	14 595 053	43 856 238	1 097 001	0	59 548 292	23 819 317
Excédent de fonctionnement capitalisé (C)	86 366 631	0	0	0	86 366 631	34 546 652
Poids du FECT	7%	36%	96%	100%	51%	51%
Poids du résultat d'investissement reporté (RIR)	12%	64%	4%	0%	19%	19%
Poids de l'excédent de fonctionnement capitalisé (EFC)	71%	0%	0%	0%	27%	27%
Poids autres fonds de concours	10%	0%	0%	0%	4%	4%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Durant la période sous revue, le FECT est la ressource la plus représentative avec, en moyenne, 51% des recettes d'investissement, soit 161 421 989 F CFA. En 2017 et 2018, ce taux a culminé respectivement à 96% et 100%.

Dans l'ensemble, cette part a été modérée par l'excédent de fonctionnement capitalisé qui a contribué, en moyenne, à hauteur de 27% des ressources extraordinaires. Mais, cette ressource n'a été mobilisée qu'en 2015 avec 71% des recettes de cette année. Or, il y avait la possibilité d'y procéder en 2018, au regard de l'épargne brute constituée.

La Cour constate que la commune n'a pas respecté, en 2018, l'obligation de procéder à un « *prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement"* », en violation de l'alinéa 2 de l'article 255 du CGCT.

c. Minoration de la part contributive du résultat d'investissement reporté (RIR)

Conformément à l'instruction n° 006/DTCP/BFCL novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales « *L'excédent d'investissement de clôture de la gestion précédente doit être porté en recettes à la section d'investissement à l'article 123 « Résultat d'investissement reporté* ».

L'analyse des comptes administratifs a révélé des écarts importants entre le résultat de la section d'investissement et les montants reportés.

Le tableau ci-après détermine la différence entre les reports réels issus du recalcul effectué par la Cour et ceux enregistrés par la commune dans les comptes administratifs (CA) de 2015-2018.

Tableau n° 26 : Résultats d'investissement reportés par la commune et ceux réexécutés par la Cour

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Reports réels (recalcul de la Cour)	14 595 053	48 728 970	1 097 001	6 200 007	70 621 031
Reports enregistrés dans les CA	14 595 053	43 856 238	1 097 001	0	59 548 292
DIFFERENCE	0	4 872 732	0	6 200 007	11 072 739

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau pointe des manquements dans les reports effectués en faveur des budgets de 2016 et 2018 pour, respectivement, 4 872 732 F CFA et 6 200 007 F CFA, soit un cumul de 11 072 739 FCFA. Cette carence prive la commune de ressources pour financer ses investissements et tronque la structure des recettes d'investissement.

La Cour rappelle que le report partiel de l'excédent de la section d'investissement viole la réglementation et dénature la structure des recettes d'investissement.

B. Dépenses d'investissement

L'analyse financière a permis de cerner les dépenses d'investissement réelles (décaissement effectif) des dépenses globales d'investissement et la structure de l'investissement communal, marquée par l'inconsistance des dépenses d'équipements.

a. Evolution globale des dépenses d'investissement

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution des dépenses globales d'investissement de la période.

Tableau n° 27 : Evolution des dépenses d'investissement *en Franc CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOYAUX	Evol. globale
Total des dépenses d'investissement	73 210 714	67 759 237	19 896 994	80 846 187	241 713 132	10%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Les dépenses d'investissement, d'un montant total de 241 713 132F CFA, ont globalement augmenté de 10% sur la période.

En l'absence d'une opération d'ordre, ces dépenses globales d'investissement correspondent à celles réelles.

Le taux d'exécution des recettes d'investissement, traité au tableau ci-après, renseigne partiellement sur la capacité de la commune en la matière.

Tableau n° 28 : Taux d'exécution des recettes d'investissement *en F CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Recettes d'investissement	121 939 684	68 856 238	26 097 001	102 421 989	319 314 912
Dépenses d'investissement	73 210 714	67 759 237	19 896 994	80 846 187	241 713 132
TAUX D'EXECUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT	60%	98%	76%	79%	76%

Durant la période sous revue, la commune a exécuté ses recettes d'investissement au taux moyen de 76%, avec un pic de 98% en 2016. Ce taux exceptionnel s'explique par la baisse des recettes en capital cumulée à l'importance des investissements.

La Cour constate que malgré ce taux d'exécution, le volume des investissements est limité, en moyenne, à 60 428 283 F CFA par an.

b. Faible poids des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

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

Tableau n° 29 : Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales en Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total des dépenses d'investissement	73 210 714	67 759 237	19 896 994	80 846 187	241 713 132
Total général des dépenses	1 155 888 743	1 109 764 734	1 347 210 408	1 214 935 267	4 827 799 152
Pourcentage	6%	6%	1%	7%	5%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau fait ressortir que les dépenses d'investissement représentent en moyenne 5% du total général des dépenses, soit 241 713 132 F CFA sur les 4 901 009 866 F CFA. Le niveau des dépenses d'équipement s'est hissé en 2018 à 7 % contre 1% en 2017.

En définitif, les dépenses de fonctionnement ont absorbé 95% des dépenses totales, contre 5% pour les dépenses d'investissement.

La Cour constate que l'investissement local est très faible alors même qu'il devait permettre à la commune d'enrichir son patrimoine et d'impacter positivement le sort de la population.

C. Equilibre financier global

L'équilibre financier global de la commune est apprécié sur la base du fonds de roulement qui correspond au résultat cumulé des opérations budgétaires réelles de la section de fonctionnement et de la section d'investissement.

Au travers la comptabilité administrative, il s'obtient notamment par différence entre les recettes réelles totales (recettes réelles de fonctionnement + recettes réelles d'investissement) et les dépenses réelles totales (dépenses réelles de fonctionnement + dépenses réelles d'investissement).

Le tableau ci-après présente le fonds de roulement de la commune sur la base des deux sections.

Tableau n° 30 : Fonds de roulement résultant des deux sections en Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles totales	1 160 118 347	1 126 370 033	1 371 573 666	1 343 008 467	5 001 070 513
Dépenses réelles totales	1 142 732 826	1 177 523 971	1 367 107 402	1 295 781 454	4 983 145 653
FONDS DE ROULEMENT	17 385 521	- 51 153 938	4 466 264	47 227 013	17 924 860

Ce tableau permet de constater un fonds de roulement négatif de 51 153 938 F CFA en 2016, d'où l'absence d'un équilibre financier de cet exercice, avec des recettes réelles totales des deux sections inférieures aux dépenses réelles des mêmes sections.

Le tableau suivant présente le fonds de roulement résultant des seules opérations de la section d'investissement.

Tableau n° 31 : Fonds de roulement résultant de la section d'investissement en Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
CAF	69 618 235	- 8 394 701	- 636 742	25 651 211	86 238 003
Autres ressources d'invest. (Fonds de concours)	20 978 000	25 000 000	25 000 000	102 421 989	173 399 989
Total des ressources	90 596 235	16 605 299	24 363 258	128 073 200	259 637 992
Total des emplois	73 210 714	67 759 237	19 896 994	80 846 187	241 713 132
FONDS DE ROULEMENT	17 385 521	-51 153 938	4 466 264	47 227 013	17 924 860

Source : comptes administratifs 2015-2018

Durant la période sous revue, le fonds de roulement a affiché un solde positif global de 17 924 850 F CFA. Il a été positif en 2015, 2017 et 2018. En 2016, malgré le déficit de 636 742 F CFA de la section de fonctionnement, l'équilibre global a été restauré grâce aux ressources de la section d'investissement. Cette compensation n'a pas eu lieu en 2016, exercice au titre duquel le fonds de roulement a, exceptionnellement, affiché un solde négatif de 51 153 938 F CFA.

La cause profonde du déséquilibre du budget de 2016 réside dans la baisse la plus significative des recettes réelles de fonctionnement de la période. Le maintien du niveau de dépenses a généré une CAF négative de 8 394 701 F CFA. La tendance similaire, constatée en investissement, a causé un déficit de 42 759 239 F CFA. Ainsi, le budget de 2016 est apparu à l'exécution, voté avec un équilibre apparent.

La Cour relève que le déficit sur les opérations réelles de 2016 a été financé par les reports de l'excédent de fonctionnement et de l'excédent d'investissement pour, respectivement, 9 358 688 F CFA et 43 856 238 F CFA, soit un total de 53 214 926 F CFA.

Le maire indique dans ses mémoires qu' « *il a été recouvré 1 110 728 721 F CFA, par contre en dépenses de fonctionnement il a été réalisé un montant de 1 109 764 734 F CFA. Par conséquent, nous n'avons constaté aucun gap* ».

La Cour précise que le montant de 1 110 728 721 F CFA correspond aux recettes totales de fonctionnement au titre de 2016. Ces dernières sont décomposées en recettes réelles arrêtées à 1 101 370 033 F CFA et un report de 9 358 688 F CFA, conformément au tableau n° 11 ci-dessus. Ainsi, les recettes réelles de 1 101 370 033 F CFA sont inférieures aux dépenses réelles de 1 109 764 734 F CFA ; d'où le déficit des opérations réelles de fonctionnement de 2016.

Recommandation n° 31 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- *accroître la part de l'excédent de fonctionnement capitalisé dans les ressources d'investissement ;*
- *effectuer correctement le report de l'excédent de la section d'investissement ;*
- *relever le niveau d'exécution des dépenses d'investissement ;*

- poursuivre à assurer l'équilibre financier de la commune suivant d'une part, la mobilisation des ressources et d'autre part, la maîtrise de l'évolution des charges.

3.3 GESTION DES MARCHES PUBLICS

Le contrôle des marchés publics de la commune a révélé plusieurs irrégularités relatives aux organes de passation ainsi qu'aux procédures de passation et de préparation des marchés.

3.3.1. Irrégularités concernant les organes de passation des marchés publics

Les manquements décelés sont relatifs à l'absence de preuve de la transmission des arrêtés de nomination des membres de la Cellule de passation des marchés publics (CPM) et de la Commission des marchés publics (CM) aux organes de contrôle des marchés d'une part, et de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés signées par les membres de la CM et la CPM, d'autre part.

Il s'y ajoute, la composition irrégulière de la commission des marchés publics de 2016 et 2017 et le défaut d'archivage des dossiers de passation des marchés publics.

A. Défaut de transmission des actes de nomination des membres de la commission des marchés

Conformément à l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1^{er} janvier 2015 portant application de l'article 36 du Code des marchés publics, *les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants sont communiquées, au plus tard le 05 janvier de chaque année, à l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP).*

La commune a produit les arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés publics au titre de 2016, 2017 et 2018. En revanche, celui instituant la commission des marchés de 2015 n'a pas été communiqué à la Cour.

De même, la preuve de la transmission des arrêtés disponibles à l'ARMP et à la DCMP, au plus tard le 05 janvier de chaque année, n'a pas été non plus fournie.

En retour, le maire a produit l'arrêté instituant la commission des marchés de 2015, le bordereau de transmission dudit arrêté au Pôle régional des marchés publics et un extrait du registre de transmission qui renseigne sur sa réception au niveau du pôle.

La Cour relève, à la lecture de ces pièces, que cet arrêté a été reçu au Pôle régional le 5 février 2015, soit un mois après le date butoir du 5 janvier. Il s'y ajoute que sa transmission à l'ARMP n'a pas été effective à l'instar des arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés publics de 2016, 2017 et 2018.

Recommandation n° 32 :

La Cour demande au maire de transmettre les actes de nomination des membres de la commission des marchés publics à l'ARMP et à la DCMP, au plus tard le 05 janvier de chaque année.

B. Défaut de signature de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1^{er} janvier 2015 portant application de l'article 36 du Code des marchés publics, *avant le démarrage de leurs activités, les membres*

des commissions de marchés et leurs suppléants signent une déclaration, dans laquelle ils indiquent avoir pris connaissance des dispositions du décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant approbation de la Charte de Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics.

La commune a produit l'attestation de prise de connaissance des dispositions de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics signée par Adama SEYDI. En revanche, les attestations devant être signées par Mame Aly SEYDI, Mme Khadidiatou SONKO, Mamadou DIONE, Ibrahima Diène THIAM et Aliou DIEME n'ont pas été communiquées à la Cour.

Il s'y ajoute que l'attestation signée par Adama SEYDI n'est pas conforme au modèle de déclaration requis.

La Cour constate le défaut de signature de la déclaration 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 et au meilleur des cas, la seule copie produite n'est pas conforme au modèle type.

Dans sa réponse, le maire a produit l'attestation de prise de connaissance des dispositions de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics signée par Mame Aly SEYDI et Khadidiatou SONKO en 2015 ainsi que Mamadou DIONE en 2016.

La Cour constate que les attestations produites par le maire ne couvrent pas tous les exercices en cause et ne concernent pas non plus Ibrahima Diène THIAM et Aliou DIEME.

Recommandation n° 33 :

La Cour demande au maire et au coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics, chacun en ce qui le concerne, de veiller à la signature du modèle type de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics par les membres de la commission de passation de marchés publics avant leur prise de fonction.

C. Création tardive et composition irrégulière de commissions des marchés publics

La création des commissions des marchés publics est soumise à un délai prescrit et requiert une composition réglementée.

L'audit a révélé que ces deux exigences n'ont pas été satisfaites en 2016 et 2017.

a. Création tardive de la commission des marchés publics de 2016

Selon l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1^{er} janvier 2015 portant application de l'article 36 du Code des marchés publics, *les actes de nomination des membres de la commission des marchés sont communiqués, au plus tard le 05 janvier de chaque année, à l'ARMP et à la DCMP.*

Ainsi, les actes doivent, en principe, être pris au plus tard à cette date du 5 janvier.

Toutefois, l'arrêté de nomination des membres de la commission des marchés de 2016 a été signé le 2 juin 2016.

b. Composition irrégulière de la commission des marchés publics de 2016 et 2017

Selon les dispositions de l'article 37 du Code des Marchés Publics, la commission des marchés d'une collectivité territoriale est composée de deux (2) représentants de l'autorité contractante, deux (2) représentants de l'organe délibérant et le receveur municipal ou son représentant. Il en ressort que cette commission doit être composée de cinq (5) membres.

Par ailleurs, l'arrêté n° 2015-864 du 22 janvier 2015 pris en application de cet article dispose à son article 2 que les représentants de l'autorité contractante correspondent, dans une commune, à « *l'organe exécutif et au secrétaire municipal* ».

L'exploitation des arrêtés portant création de la commission des marchés de 2016 et 2017 a permis d'identifier les membres titulaires énumérés au tableau suivant.

Tableau n° 32 : Membres titulaires de la commission des marchés de 2016 et 2017

N°	PRENOMS	NOM	STATUT	FONCTIONS
1	Mame Aly	SEYDI	Président de la commission des finances	Président
2	Mme Khadidiatou	SONKO	Adjointe au maire	Membre titulaire
3	Mamadou	DIONE	Secrétaire municipal	Membre titulaire
4	Ibrahima Diène	THIAM	Receveur municipal	Membre titulaire
5	Adama	SEYDI	Conseiller municipal	Membre titulaire
6	Aliou	DIEME	Agent Voyer	Membre titulaire

Source : arrêtés portant création de la commission des marchés de 2016 et 2017

L'analyse de ce tableau révèle que les commissions de marchés de 2016 et 2017 sont constituées de six (6) membres au lieu de cinq (5) ainsi que de trois (3) conseillers municipaux contre deux (2) requis par la réglementation.

Recommandation n° 34 :

La Cour demande au maire de :

- **prendre les actes de nomination des membres de la commission des marchés publics dans le délai fixé par la réglementation ;**
- **se conformer à la composition type de la commission de passation des marchés publics d'une commune.**

D. Déficit d'archivage des dossiers de marchés publics par la cellule de passation des marchés

L'article 1^{er} de l'arrêté n° 2015-865 du 22 janvier 2015 portant application de l'article 35 du Code des marchés publics dispose que la cellule de passation des marchés publics est responsable du classement et de l'archivage de tous les dossiers de marchés publics.

L'examen des dossiers a révélé que la Commune de Ziguinchor a passé sept marchés de travaux, sept marchés de prestation de services et onze marchés de fournitures.

Toutefois, les dossiers de marchés énumérés dans le tableau ci-après n'ont pas été complètement archivés.

Tableau n° 33 : Marchés dont les dossiers sont incomplètement archivés

NBRE	REFERENCES DES MARCHES	COUT DU MARCHÉ	OFFRES	PV DE RECEPTION PROVISOIRE ET DEFINITIVE OU RAPPORT
1	Demande de renseignements et de prix à compétition restreinte (DRP-CR) n° 011/2015 du 15/07/2015 relative au nettoyage et à l'entretien des bâtiments municipaux	12 602 400	Non fournies	Non fournis
2	DRP-CR n° 03/2015 du 20/05/2015 portant curage des canaux et caniveaux	17 991 995	Non fournies	Non fournis
3	Appel d'offres (AO) n° 0019/2016/CZ/CPM signé le 21/07/2016 relatif au nettoyage des voies et places (lots 1 et 2)	127 537 200	Non fournies	Non fournis
4	AO n° 023/2016/CZ/CPM du 06/07/2016 relatif à la fourniture de 10 000 poubelles	59 250 000	Non fournies	Non fournis
5	AO n° 009/2017/CZ/CPM du 27/02/2017 portant nettoyage des voies et places (lots 1, 2 et 3)	162 351 963	Non fournies	Non fournis
6	DRP-CR n° 040/2017/CZ/CPM du 12 juillet 2017 portant fourniture équipements sportifs	9 555 640	Non fournies	Non fournis
7	DRP-CR n° 006/2018/CZ publiée le 11 septembre 2018 portant construction de deux (2) salles de classe	31 645 459	Non fournies	Non fournis
8	DRP-CO n° 002/2018/CZ du 17 mars 2018 relatif aux fournitures de bureau et scolaires	28 342 561	Non fournies	Non fournis
TOTAL		439 721 578 FCFA		

Le tableau mentionne l'absence des procès-verbaux de réception provisoire et définitive ou des rapports pour ces huit marchés. Il s'y ajoute l'indisponibilité de leurs offres.

Selon le Coordonnateur de la CPM, le mobilier d'archivage tient à une seule armoire de rangement. Cette contrainte est contournée, poursuit-il, par la numérisation des dossiers de marchés qui permet également de « réduire les dommages des infiltrations de la salle des archives durant l'hivernage ».

Il reste que la Cour n'a reçu aucun fichier numérisé des offres et des procès-verbaux listés dans le tableau ci-avant.

Dans sa réponse, le maire a communiqué les DRP et appels d'offres énumérés dans le tableau ci-dessus, à l'exception de la DRP à compétition restreinte n° 03/2015.

Toutefois, la Cour constate qu'aucun procès-verbal de réception provisoire et définitive ou un rapport n'a été produit à l'appui de cette réponse.

Recommandation n° 35 :

La Cour demande :

- au maire de mettre à la disposition de la Cellule de passation des marchés publics l'espace et le mobilier de rangement idoines pour l'archivage des dossiers de marchés publics ;

- au coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics de veiller à la conservation des dossiers des marchés publics y compris leur version numérisée.

3.3.2. Irrégularités dans la passation des marchés publics

Les irrégularités décelées sont relatives au défaut d'inscription des marchés sur le plan de passation des marchés publics et de respect du mode de passation des DRP à compétition ouverte.

A. Défaut d'inscription de marchés dans le plan de passation des marchés publics

Selon l'article 6 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics, à l'exception des marchés passés par entente direct, tous les marchés *passés par les autorités contractantes sont inscrits dans les plans de passation des marchés, à peine de nullité.*

L'examen des pièces de marchés fournies par la commune a permis de constater que plusieurs DRP à compétition restreinte ne figurent pas sur le plan de passation des marchés publics. Il s'agit, notamment, de la DRP à compétition restreinte n° 045/2016/CZ/CPM du 13 juin 2016 relative à l'acquisition du matériel de l'éclairage public, pour un montant de 18 697 100 F CFA et la DRP à compétition restreinte n° 001/CZ/CPM du 05 janvier 2018 portant fourniture de denrées alimentaires de 18 850 000 de francs CFA.

La Cour considère par conséquent que la conclusion de ces marchés pourrait être frappée de nullité.

Recommandation n° 36 :

La Cour demande au maire et au coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics, chacun en ce qui le concerne, de veiller à l'inscription de l'ensemble des marchés au plan de passation des marchés publics.

B. Non-respect du mode de passation des DRP

En référence à l'article 5 de l'arrêté n° 2015-107 du 7 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des Marchés publics, la procédure de demande de renseignements et de prix (DRP) à compétition ouverte s'applique aux commandes de fournitures dont le montant estimé est inférieur à 50 millions et supérieur ou égal à 15 millions de F CFA, toutes taxes comprises.

L'examen des marchés de la période sous revue produits à la Cour renseigne sur la passation des DRP à compétition restreinte n° 045/2016/CZ/CPM du 13 juin 2016 relative à l'acquisition du matériel de l'éclairage public et n° 0001/CZ/CZ/CPM du 05 janvier 2018 portant fourniture de denrées alimentaires pour, respectivement, 18 697 100 F CFA et 18 850 000 F CFA.

Le montant cumulé de ces deux marchés dépasse le seuil des marchés pouvant être conclus suivant la procédure de DRP à compétition restreinte. En effet, ces marchés supérieurs à 15 000 000 F CFA devaient être conclus suivant la procédure de DRP à compétition ouverte.

En réponse, le maire estime que « *le calcul du seuil se limitait à la DRP initiale* ».

La Cour précise que le seuil concerne toutes les commandes homogènes de travaux, fournitures et services, toutes taxes comprises, d'une part et un marché de fournitures inférieur à 50 millions et supérieur ou égal à 15 millions doit obligatoirement être faire l'objet d'une DRP à compétition ouverte, d'autre part.

Conclusion n° 1 :

En référence à l'article 57- (7-f ; h) de la loi organique sur la Cour des Comptes, « est punissable le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics [...] » et « le fait d'avoir manqué à l'obligation (...) de publicité annuelle des marchés publics ».

La Cour constate qu'en violation de ces dispositions, le maire s'est soustrait au mode de passation applicable aux marchés n° 045/2016/CZ/CPM du 13 juin 2016 relatif à l'acquisition du matériel de l'éclairage public et n° 0001/CZ/CZ/CPM du 05 janvier 2018 portant fourniture de denrées alimentaires et a aussi manqué à l'obligation de planification annuelle et de publicité des mêmes marchés.

IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

Les articles 209 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT) et 74 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales font obligation au maire de tenir ou de faire tenir, sous sa responsabilité, une comptabilité administrative des recettes et des dépenses.

Il lui est également prescrit de tenir une comptabilité des matières, en référence à l'article 214 dudit Code.

L'examen de la comptabilité administrative et de la comptabilité des matières a révélé plusieurs défaillances.

4.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

Selon les dispositions de l'article 209 CGCT, le maire tient la comptabilité des recettes et des dépenses de la collectivité territoriale. Ce sont ces opérations qui sont totalisées et arrêtées mensuellement et définitivement closes à la fin de l'année pour lui permettre d'établir son compte administratif.

L'analyse des pièces reçues et les entretiens d'audit ont permis de constater une tenue partielle des livres comptables réglementaires et le vote tardif des comptes administratifs.

4.1.1 Tenue partielle de la comptabilité des recettes et des dépenses

L'instruction a révélé l'absence de tenue des livres comptables de recettes et l'enregistrement sommaire des dépenses.

A. Dysfonctionnements dans la tenue de la comptabilité des recettes

Les dysfonctionnements dans la tenue de la comptabilité des recettes concernent le défaut de tenue des livres comptables de recettes, le traitement irrégulier des ordres de recettes et l'absence d'une comptabilité de la régie des recettes de l'état civil.

a. Défaut de tenue des livres comptables de recettes

L'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales prescrit au maire de tenir les livres comptables de recettes ci-après :

- un journal des recettes, constitué par le recueil des bordereaux de titres de recettes ;
- un livre de compte des recettes, signalant par section, chapitre et article les prévisions budgétaires et les titres émis au profit de la commune.

Au cours de l'audit, la commune n'a présenté ni un livre de compte des recettes ni un journal des recettes renseignés.

b. Signature et transmission irrégulières des ordres de recettes

L'instruction a révélé la signature de plusieurs ordres de recettes par le Chef de la Division des recettes et fiscalité.

Toutefois, il n'a produit ni l'arrêté relatif à une éventuelle délégation de signature, ni la preuve de son accréditation suivant la notification au receveur municipal de l'acte de nomination et de

son spécimen de signature. Or, l'article 15 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique « *interdit à quiconque non pourvu d'un titre légal, résultant d'une nomination et d'une accréditation, de s'immiscer dans la gestion des biens et deniers de l'Etat ou de tout autre organisme public* ».

Ainsi, les ordres de recettes signés au nom et pour le compte du maire sont, en l'absence d'une délégation formelle, entachés d'irrégularité.

Par ailleurs, l'article 18 du RFCT dispose que les ordres de recettes « *sont transmis au receveur municipal sous bordereau en triple exemplaire, numérotés à suivre et rappelant le montant des émissions antérieures* ».

En lieu et place de tels bordereaux, la commune a communiqué à la Cour d'autres types de bordereaux d'envoi des ordres de recettes au receveur percepteur municipal. Or, ces bordereaux d'envoi ne rappellent pas le montant des émissions antérieures. Cette carence ne permet pas de constater, sur la base du dernier bordereau, l'ensemble des émissions effectuées par l'ordonnateur pour chaque exercice.

c. Absence d'une comptabilité de la régie des recettes de l'état civil

Conformément à l'article 14 du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat, le régisseur doit « *tenir une comptabilité* » à travers :

- un livre journal de caisse côté par le comptable afin de retracer les entrées d'espèces et le solde de chaque journée pour enfin les totaliser à la fin de chaque mois ;
- un quittancier à souche ;
- et, accessoirement, tout carnet de détails utiles.

L'instruction a permis de constater que la commune a institué une régie des recettes au niveau de la Direction de l'état civil. Le régisseur encaisse les produits issus de la vente des timbres fiscaux, remis par le Trésor. Ces timbres sont destinés à la légalisation des documents et à la délivrance d'actes d'état-civil.

Toutefois, il n'a produit que les bons de commande de vignettes et les quittances remises par le Trésor après reversement de recettes. Il ne dispose pas ainsi du livre journal de caisse côté par le comptable. Il s'y ajoute que, l'acte de création de la régie ne lui a pas été communiqué.

De façon générale, la Cour constate l'absence d'une comptabilité des recettes conjuguant à la signature irrégulière d'ordres de recettes avec notamment, une immixtion du Chef de la Division des recettes et fiscalité dans les fonctions d'ordonnateur de recettes.

Selon le maire, « *la régie de recettes est sous la responsabilité directe* » de la Recette Perception Municipale. Le « *régisseur des recettes de l'état civil est sous la responsabilité directe du receveur municipal qui tient à travers son surveillant comptable, la comptabilité des recettes de l'état civil* ».

La Cour rappelle que la régie de recettes est instituée par le maire qui nomme le régisseur en application de l'article 16 du décret portant régime financier des collectivités territoriales. Ainsi, le régisseur de l'état civil dépend du maire bien qu'il soit soumis « *au contrôle direct du receveur municipal* ».

Recommandation n° 37 :

La Cour demande :

✓ *au maire de :*

- *régulariser la création, par un arrêté, de la régie des recettes de l'état civil ;*
- *veiller à la tenue, par le régisseur, du livre journal de caisse côté par le receveur municipal;*
- *produire des bordereaux de titres (ordres) de recettes « rappelant le montant des émissions antérieures » ;*
- *mettre un terme à la signature des ordres de recettes par une personne dépourvue d'une délégation formelle ;*

✓ *au régisseur de tenir une comptabilité des recettes de l'état civil.*

B. Comptabilité parcellaire des dépenses

Conformément aux dispositions de l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant RFCT, le maire doit tenir ou faire tenir, en matière de dépense, les documents comptables ci-après :

- un journal des dépenses, constitué par le recueil des bordereaux de mandats ;
- un livre journal des liquidations, destiné à l'enregistrement immédiat et successif des factures et autres titres produits par les créanciers et des liquidations effectuées ;
- un livre de compte des dépenses, signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les mandatements effectués et les crédits disponibles.

Le contrôle sur place a permis de constater que, hormis le recueil des bordereaux de mandats, la commune n'a tenu ni le livre journal des liquidations ni le livre de compte des dépenses.

La Cour rappelle que la tenue sommaire de la comptabilité des dépenses ne favorise pas la maîtrise des obligations municipales vis-à-vis des tiers. Elle ne permet pas non plus de corrélérer les écritures et les titres produits par les créanciers.

Selon le maire, "*ce manquement fera l'objet d'une correction avec le nouveau logiciel de comptabilité (GFILOC/ordonnateur)*".

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 38 :

La Cour demande au maire de veiller à la tenue de tous les livres dédiés à la comptabilité des dépenses.

4.1.2 Vote tardif des comptes administratifs

Aux termes de l'article 87 du CGCT, « *Le conseil municipal délibère sur les (...) comptes administratifs qui sont annuellement présentés par le maire (...)* ». Conformément à l'article 259 du CGCT, leur vote doit intervenir « *avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice* », sauf cas prévu à l'article 257 dudit Code.

Le tableau ci-après renseigne sur les dates de vote des comptes administratifs de la période de contrôle.

Tableau n° 34 : Dates de vote des comptes administratifs

ANNEE	DATE DE VOTE DES COMPTES ADMINISTRATIFS	RETARD
2015	13 février 2017	4 mois et 12 jours
2016	27 novembre 2017	27 jours
2017	-	-
2018	21 octobre 2019	20 jours

Source : Extraits de délibération

L'exploitation de ce tableau révèle l'absence d'information sur la date de vote du compte administratif de 2017.

Par ailleurs, il ressort du tableau que les autres comptes administratifs ont été votés avec retard. Le vote des comptes de 2015, 2016 et 2018, est intervenu avec un retard, respectif, de 4 mois et 12 jours, 27 et 20 jours, par rapport à la date de référence.

En réalité, le vote tardif des comptes administratifs tire sa source des contraintes de leur production, en l'absence d'une comptabilité des recettes conjuguée au caractère sommaire de la comptabilité des dépenses.

La Cour rappelle que ces manquements peuvent constituer des obstacles à la réunion des conditions minimales obligatoires (CMO) du PACASEN, notamment, les CMO 1 et 2.

Par ailleurs, sous la période concernée, les comptes administratifs ont été votés, systématiquement, sans la présence du compte de gestion du receveur municipal, en violation des dispositions de l'article 259 du CGCT alors même que l'article 210 dudit Code l'ordonne à transmettre à la Collectivité territoriale son compte de gestion annuel.

Les autorités locales ont affirmé, lors des entretiens d'audit, avoir demandé au receveur ses comptes de gestion. Toutefois, aucune preuve n'a été produite à la Cour.

La Cour rappelle que le vote du compte administratif de l'ordonnateur en l'absence du compte de gestion du comptable ne permet pas, notamment, aux conseillers municipaux de rapprocher, au besoin, les écritures des deux comptes et de trouver des explications aux éventuels écarts.

En retour, le maire a produit le procès-verbal de la session ordinaire du vendredi 17 août 2018 dont l'ordre du jour mentionne à son point 3 « *Examen et adoption du compte administratif de l'année 2017* ». Il a également joint le bordereau d'envoi n° 408/CZ/Sm du 31 août 2018 portant transmission au représentant de l'Etat de la délibération n° 0018/CZ/SM du 17 août 2018 relative à l'adoption du compte administratif de l'année 2017.

La Cour relève que ladite délibération ne lui pas été produite quoique le procès-verbal supra cité mentionne que « *Monsieur le Maire Abdoulaye BALDE avait quitté la salle de délibération pour permettre aux conseillers de délibérer sur la question* ».

Recommandation n° 39 :

La Cour demande au maire de :

- prendre les diligences nécessaires pour faire voter le compte administratif dans le délai légal;

- veiller au vote du compte administratif en présence du compte de gestion du receveur municipal.

4.2. COMPTABILITE DES MATIERES

L'examen des documents communiqués à la Cour et l'inspection des sites ont révélé des irrégularités sur la nomination du comptable des matières, la tenue des livres comptables, la production du compte annuel des matières et sur l'administration des matières.

4.2.1 Insuffisances dans la nomination du comptable des matières

Les dispositions de l'article 10 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, modifié, reprises essentiellement par l'article 11 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, prescrivent que *l'exécution de la comptabilité des matières est assurée par l'ordonnateur, l'administrateur et le comptable des matières* secondé éventuellement par un responsable de magasin.

La commune a produit à la Cour l'attestation de prise de service n° 0100/CZ/Cab par laquelle le maire précise que Fakéba BODIAN « *a effectivement pris service le 09 septembre 2014 comme comptable des matières* ». Mais, l'acte le nommant comptable des matières n'a pas été pris, même à titre de régularisation, en application de l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières qui précise qu'« *En cas d'urgence, le comptable des matières peut être installé avant sa nomination* ».

La Cour constate que Monsieur BODIAN a exercé, durant la période de contrôle, les fonctions de comptable des matières sans un titre légal. En effet, la possibilité d'installer le comptable des matières avant sa nomination était valable à l'époque où le Ministre chargé des Finances était seul habilité à le nommer. Ce qui n'est plus le cas, en vertu du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 abrogeant et remplaçant les articles 5, 7, 13, 9 alinéa 3, 4 et 20 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, modifié. De plus, l'article 13 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières dispose qu'« *il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer les fonctions d'ordonnateur des matières ou 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 de leurs préposés respectifs, conformément à la réglementation en vigueur* ».

L'article 28 du même décret ajoute que « *toute personne qui exerce les fonctions de comptable des matières sans titre légal, est déclarée comptable des matières de fait* ». Monsieur BODIAN pourrait ainsi être déclaré « *comptable des matières de fait* » pour les opérations passées à compter de l'entrée en vigueur du décret susvisé.

Par ailleurs, le comptable des matières est membre de la commission de réception, en référence à l'article 7 du décret n° 85-434 du 20 avril 1985 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, repris par l'article 45 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. Ainsi, les

commissions de réception de 2015 à 2018 pourraient être irrégulières de par leur composition intégrant un comptable des matières, en l'occurrence M. BODIAN, dépourvu d'un titre légal.

Selon le maire, « *la nomination d'une comptable de formation au poste de comptable matières et la signature d'un contrat spécial avec un ancien comptable matières pour assurer sur une durée déterminée son encadrement pour un meilleur exercice de sa fonction, peuvent entre autres, témoigner notre volonté de résoudre définitivement les difficultés relatives à notre comptabilité des matières* ». Il a joint à sa réponse une copie de l'arrêté n° 0048/CZ/SM/DRH du 12 août 2020 portant nomination d'un comptable des matières.

La Cour en prend acte.

4.2.2 Absence de tenue des livres comptables obligatoires

L'article 18 de l'instruction n° 4/MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières prescrit que " *Tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents suivants :*

- *un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;*
- *un grand livre des comptes tenu sur registre ou sur fiche et ;*
- *des registres auxiliaires destinés, le cas échéant, à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations".*

En plus du comptable des matières, « *Dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* » précise l'article 214 du CGCT. A cet effet, le maire doit tenir « *par ses soins* » un « *journal d'enregistrement de toutes les opérations d'entrée, de sortie définitive et de sortie provisoire (...)* », conformément à l'article 14 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 précité.

Toutefois, la commune n'a produit à la Cour que les fiches d'inventaires des matières utilisées dans les bureaux.

Aucun des livres comptables n'a été tenu. Les bons d'entrée, bons de sortie provisoire, bons de sortie définitive, bordereaux de livraison ou procès-verbaux de réception n'ont pas été produits.

La Cour constate l'absence de tenue des livres comptables des matières.

Recommandation n° 40 :

La Cour demande au :

- ✓ ***maire de :***
- ***faire ouvrir, à l'attention du comptable des matières, tous les livres, registres et imprimés obligatoires de la comptabilité des matières et de veiller à leur tenue ;***
- ***journaliser les opérations relatives à l'entrée, aux sortie provisoire et définitive des matières ;***
- ✓ ***comptable des matières de tenir tous les livres obligatoires de la comptabilité des matières.***

4.2.3. Défaut de production du compte annuel des matières

Le maire doit, en vertu de l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, veiller à la confection du compte annuel des matières qu'il soumet au conseil municipal pour délibération. Par ailleurs, l'article 14 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières dispose qu'« *il est responsable des mouvements des matières qu'il ordonne, à ce titre, il doit produire un compte administratif, au plus tard le 30 juin suivant la clôture de la gestion précédente* ».

Pour sa part, le comptable des matières est astreint à dresser un « compte de gestion matière », à le transmettre au comptable centralisateur des matières désigné par le ministre des Finances en vue de l'établissement du compte central des matières de l'Etat, en référence aux dispositions combinées des articles 20 et 13 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 abrogeant et remplaçant les articles 5, 7, 13, 9 alinéa 3, 4 et 20 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, modifié.

Ledit compte annuel des matières est composé, notamment, de la « *balance générale des comptes* » établie à partir des comptes du grand livre et d'un « *bordereau de centralisation des procès-verbaux* » d'inventaire ou de recensement des matières, au regard des articles 20 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 supra cité d'une part, 14 et 78 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 susvisé, d'autre part.

Toutefois, la commune n'a produit ni le compte des matières du maire ni le compte de gestion des matières du comptable, au titre des exercices 2015, 2016, 2017 et 2018.

La Cour rappelle que l'absence du compte des matières du maire n'a pas permis au conseil municipal de délibérer sur « *la gestion des biens* », en violation de l'article 215 du CGCT. Celle du compte de gestion des matières du comptable concourt à, notamment, fragiliser l'atteinte de l'objectif de « *centralisation des comptes principaux des matières* » visé par la nouvelle réglementation relative à la comptabilité des matières suivant la production du « *compte central des matières de l'Etat* ».

Pour le cas spécifique du comptable des matières, la cause profonde de ses manquements est le déficit de compétences en cette matière.

Recommandation n° 41 :

La Cour demande :

- ✓ *au maire de veiller à :*
 - *la production de son compte annuel des matières ;*
 - *l'établissement du compte de gestion-matière du comptable des matières ;*
 - *la formation du comptable des matières dans le domaine de la comptabilité des matières ;*
- ✓ *au comptable des matières de produire le compte de gestion annuel des matières.*

4.2.4 Manquements dans la gestion des matières

Il a été constaté l'absence d'un magasin de stockage, l'utilisation injustifiée du carburant au regard du parc automobile, l'absence de cartes grises, de carnets de bord et d'une police d'assurance pour les véhicules.

A. Absence d'un magasin de stockage

Les magasins constituent le lieu d'entreposage des matières « *en attente d'affectation* », en l'occurrence, « *tout ce qui est neuf ou en bon état et pouvant être utilisé immédiatement* » en référence à l'instruction de 1985 sur la comptabilité des matières.

L'inspection a permis de constater que le bureau du comptable des matières fait concomitamment office d'un magasin de stockage *des matières du 2^{ème} groupe*. Plusieurs fournitures (béquilles, seaux, etc.) y ont été stockées à même le parquet en l'absence d'un aménagement particulier pour les ranger convenablement ; le restant a été gardé dans le bureau du secrétaire municipal.

La Cour rappelle que les comptables des matières « *assurent la garde et la conservation des matières* » au regard de l'article 19 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. Ainsi, la garde des matières en attente d'affectation dans le bureau du secrétaire municipal est une immixtion dans les fonctions de comptable des matières.

Il s'y ajoute que le comptable des matières partage son bureau avec un autre agent. La sollicitation récurrente du comptable des matières par le personnel génère plusieurs mouvements qui constituent un risque pour l'intégrité des stocks.

La Cour relève que cette situation pourrait être préjudiciable au comptable des matières qui est seul responsable des matières prises en charge et en attente d'affectation.

Le maire informe dans sa réponse qu'il est prévu « *dans le projet de construction d'une salle d'archivage, un espace pour servir de magasin de stockage. (...) Une solution alternative est néanmoins trouvée en utilisant le bureau situé dans la salle de délibération pour le stockage des matières* ». Enfin, « *l'ensemble des matières sont à la garde du la comptable matière* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 42 :

La Cour demande au maire de :

- prévoir un magasin de stockage pour les matières du 2^{ème} groupe ;***
- veiller à la garde exclusive par le comptable des matières en attente d'affectation.***

B. Achat injustifié du carburant au regard du parc automobile municipal

«*La dotation maximale en carburant*» est fixée, par mois, à 350 litres pour les véhicules de fonction et à 200 litres pour les véhicules de service, en référence au point 4.3 de l'instruction n° 0019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008 prise en application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

La situation du parc automobile, reçue du comptable des matières, est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 35 : Parc automobile municipal

NOMBRE	DESCRIPTIONS	ETAT
01	Corbillard FIAT 1084	En panne (Garage privé de Katim Touré)
01	Laguna ZG 2535 A	En panne depuis 3 ans (Garage privé de Katim Touré)
01	Renault AD 10981	En panne depuis au moins 5 ans (Garage privé de Joseph SAMBOU)
01	Wingle Double Cabine AD 21539	Fonctionnel
01	Wingle type Pajéro ZG 3 577 A	Fonctionnel
01	Renault KANGOO AD 10983	Fonctionnel
01	Great Wall H5 AD 24954	Fonctionnel
01	Corbillard	Fonctionnel
12	Motos Jakarta (type KTM)	Fonctionnel

Source : comptabilité des matières

L'analyse des documents et l'inspection de plusieurs sites ont révélé que les trois premiers véhicules du parc automobile sont abandonnés, depuis plusieurs années, dans des garages privés à la merci des intempéries. Deux de ces véhicules sont à ce jour des épaves. Mais, aucune disposition n'a été prise par la commune pour les sortir de son patrimoine, en violation de l'article 9 alinéa 1 du décret n° 85-434 du 30 avril 1985 abrogeant et remplaçant les articles 3, 7, 8, 9, 13, 15 et 19 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.

Cet article dispose que « *Lorsque les objets en service ou les objets en attente d'affectation ne sont plus susceptibles d'être utilisés, ou que leur degré d'usure ou de vétusté justifie leur réforme, le comptable des matières en établit la liste qu'il adresse par la voie hiérarchique à l'autorité compétente* ».

En définitive, cinq véhicules et 12 motos sont fonctionnels. La consommation du carburant est détaillée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 36 : Achat de carburant de 2015 à 2018

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	TAUX
Cabinet du maire	40 744 580	26 498 920	34 053 187	29 999 305	131 295 992	36%
Secrétariat et bureau	2 799 330	50 812 142	43 558 730	33 496 715	130 666 917	36%
Perception municipale	8 998 290	11 995 570	14 996 350	15 995 980	51 986 190	14%
Ateliers et garages	8 161 530	11 997 420	7 997 990	5 498 990	33 655 930	9%
Education jeunesse	7 398 180	-	-	2 999 990	10 398 170	3%
Santé, Hygiène et Action sociale	7 398 870	-	-	1 999 795	9 398 665	3%
TOTAUX	75 500 780	101 304 052	100 606 257	89 990 775	367 401 864	100%

Source : comptes administratifs

Les achats de carburant de la période ont cumulé à 367 401 864 F CFA soit, une consommation moyenne annuelle de 91 850 466 F CFA. Les dépenses de carburant ont atteint, pour certaines années, le montant de cent millions avec précisément 101 304 052 F CFA en 2016 et 100 606 257 F CFA en 2017.

S'agissant de la consommation des services, le cabinet du maire, le secrétariat et bureau ont absorbé, à eux seuls, 72% du carburant contre 28% pour les services restants dont, 3% pour l'Education-jeunesse et Sports ainsi que 3% pour la Santé-hygiène-action sociale. Lors des consommations records, d'au moins cent millions réalisées en 2016 et 2017, ces deux derniers services n'ont pas reçu de carburant.

Dans l'ensemble, le parc de la commune ne justifie pas l'achat de carburant à hauteur de 367 401 864 F CFA durant la période. En considérant les 20 voitures et motos de la commune comme des véhicules de service, leur consommation de 200 litres mensuellement par unité équivaldrait normalement à 4 000 litres ; soit 48 000 litres par an. Ce volume de carburant coûterait 48 000 000 F CFA, par année, si le litre valait 1 000 F CFA. Ce montant de 48 000 000 F CFA, généré suivant une hypothèse haute sur à la fois le nombre de véhicules et le prix du litre de carburant, est de loin inférieur à la consommation de 2015 (75 500 780 F CFA), 2016 (101 304 052 F CFA), 2017 (100 606 257 F CFA) et 2018 (89 990 775 F CFA). Ainsi, la consommation réelle de la commune a été dépassée d'au moins 175 401 864 F CFA. Ce montant aurait permis le remboursement de la dette PRECOL et le renforcement des investissements municipaux.

Par ailleurs, l'instruction susmentionnée requiert, au point 4.3.4, du comptable des matières la tenue d'une « *comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule* ». Mais, la commune n'a pas tenu une comptabilité du carburant qui aurait été géré, selon le comptable des matières, par le cabinet du maire.

La Cour rappelle, comme indiqué plus haut, que la garde des matières, y compris le carburant, est du ressort de la comptable des matières qui prend en charge les ordres donnés par le maire et les renseigne dans une comptabilité spécifique.

Dans sa réponse, le maire justifie « *le niveau élevé de consommation de carburant (...) par les nombreuses difficultés (...) rencontrées dans le cadre de la gestion des ordures. En effet, avec les défaillances répétitives de l'entreprise prestataire, il arrivait que des actions soient menées*

par la commune elle-même. Pour les opérations coup de poing d'éradication des dépôts sauvages (...), on procédait à la location de camions (...) et nous assurons l'alimentation en carburant jusqu'à la fin des opérations qui durent des fois toute une semaine et ces opérations ont lieu au moins tous les deux mois ». Il en est de même « des opérations de désencombrement de la voie publique » menées en compagnie de la commission de la protection civile. « En plus de cela, la commune dispose de deux camions de ramassage des ordures que nous alimentons en carburant tous les jours pour assurer le ramassage des ordures (...). Nous appuyons également l'UCG ».

A l'appui de cette déclaration, le maire a joint un « état récapitulatif des dépenses du ramassage des déchets du 7 au 12 juillet 2017 » et des « photos de 2 bennes tasseuses appartenant à la commune ».

Toutefois, la Cour relève que l'« état récapitulatif des dépenses du ramassage des déchets du 7 au 12 juillet 2017 » n'est pas signé. En plus, cette « opération coup de poing » ne saurait justifier à elle seule la consommation élevée de carburant. Le maire n'a pas produit les contrats relatifs à la location de camions qu'il a évoquée. Ces derniers auraient pu être examinés pour voir s'ils prévoyaient la prise en charge du carburant par la commune.

Quant aux « 2 bennes tasseuses », la Cour rappelle d'abord que la commune ne les a pas mentionnées dans l'état de son parc automobile (cf tableau 36). Ensuite, les photos de ces bennes ne sauraient matérialiser leur appartenance à la commune. Le maire aurait pu transmettre leur carte grise ou l'extrait de la délibération relative à leur acceptation. En effet, l'exploitation du procès-verbal de la session ordinaire du vendredi 17 août 2018, communiqué par le maire dans le cadre de la contradiction pour justifier l'adoption du compte administratif de 2017, a permis de noter que « le sous point relatif à l'acceptation de deux camions de ramassage d'ordures ménagères a été discuté et adopté à l'unanimité ». Enfin, il apparaît de l'acceptation de ces bennes le 17 août 2018 que ces dernières n'ont impacté que la consommation en carburant de 2018.

Conclusion n° 2 :

En référence à l'article 57-3 et 57-8 de la loi organique n° 2012-23 sur la Cour des Comptes, est punissable « le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières » et « le fait de s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage ».

Considérant que :

- la consommation du carburant, durant la période sous revue, à hauteur de 367 401 864 F CFA est injustifiée au regard de l'état et de la consistance du parc automobile ;**
- l'utilisation du carburant n'a pas été suffisamment justifiée par le maire, en l'absence de production de bons d'entrée et de sortie définitive ;**
- les éléments produits par le maire pour justifier les sommes dépensées sont insuffisants.**

La Cour estime que le maire a violé les dispositions supra citées relatives, notamment, à la comptabilité des matières et à la gestion parcimonieuse du carburant.

Recommandation n° 43 :

La Cour demande :

✓ *au maire de :*

- *de rationaliser la consommation en carburant de la commune ;*
- *de respecter la dotation mensuelle réglementaire de carburant ;*
- *d'assurer la garde des titres de carburant « en attente d'affectation » par le comptable des matières ;*
- *d'ordonner les mouvements d'entrée et de sortie du carburant sur les bons dédiés ;*
- *de créer une commission de réforme et proposer la réforme des véhicules amortis et non utilisables ;*

✓ *à la comptable des matières de :*

- *tenir une comptabilité spécifique au carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule.*

C. Mise en circulation de véhicules sans cartes grises, carnets de bord et police d'assurance

Conformément aux dispositions de l'article 16 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service, les véhicules des collectivités territoriales sont immatriculés dans les séries administrative et, sous réserve de certaines conditions, civile.

Toutefois, le corbillard en circulation et les 12 motos n'ont pas été immatriculés. En outre, seule la carte grise de la Renault KANGOO AD 10983, immatriculée le 26/01/2005, a été communiquée à la Cour.

Par ailleurs, les véhicules ne disposent pas d'un carnet de bord, en violation de l'article 17 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 supra cité. Ce dernier dispose que : « *Les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

La Cour rappelle qu'en l'absence desdits carnets, il est impossible pour elle et le comptable des matières de contrôler le mouvement des véhicules et les dotations de carburant en fonction des consommations.

En plus, l'instruction n° 019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008 portant application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 susvisé prescrit en son point 514 la tenue d'une fiche d'entretien pour chaque véhicule. Toutefois, la commune n'a présenté aucune fiche ou tout autre document afférent à l'entretien régulier des véhicules.

Enfin, les dispositions de l'article 200 du Code CIMA du 10 juillet 1992 font obligations aux personnes morales, autre que l'Etat, comme les collectivités territoriales, de souscrire à une police d'assurance responsabilité civile.

Cependant, aucun contrat de souscription à une police d'assurance n'a été produit pour ces véhicules. Or, des crédits ont été ouverts à cet effet dans le budget de 2016 à hauteur de 1 000

000 F CFA et ceux de 2017 et 2018, pour 1 500 000 F CFA. La seule réalisation a été effectuée en 2015 pour le montant de 536 122 F CFA. Il en ressort une discontinuité dans la souscription d'une police d'assurance.

Le maire admet la nécessité de « *corriger cette situation* ».

La Cour en prend acte tout en relevant l'intérêt pour la commune de ne pas perdre de vue la situation des deux bennes tasseuses.

Recommandation n° 44 :

La Cour demande au maire de :

- *procéder à l'immatriculation des véhicules de la commune ;*
- *doter chaque véhicule d'un carnet de bord et de veiller à sa correcte tenue ;*
- *faire tenir une fiche d'entretien pour chaque véhicule et moto ;*
- *souscrire à un contrat d'assurance pour les véhicules de la commune.*

V. GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES

L'examen de la gestion des compétences transférées, concernant l'urbanisme, l'habitat, les domaines, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, a révélé plusieurs manquements.

5.1. URBANISME, HABITAT ET DOMAINES

Aux termes des dispositions de l'article 293 de la loi n° 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), « *les compétences transférées aux (...) communes en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national* ».

En ce qui concerne l'urbanisme et l'habitat, la commune a, en référence à l'article 319 du CGCT, compétence pour, notamment :

- l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU), du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), etc. ;
- les lotissements, leur extension ou restructuration.

L'examen de la prise en charge de ces compétences a révélé un défaut d'actualisation du PDU, des lotissements entachés d'irrégularités, un changement non conforme de la destination de plusieurs réserves foncières et l'affectation irrégulière d'un lot pour une activité commerciale.

5.1.1. Défaut d'actualisation du plan directeur d'urbanisme et absence du SDAU

Conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme, le PDU fixe les orientations générales et indique les éléments essentiels de l'aménagement urbain, dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire.

Quant au SDAU, il détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructures, en particulier de transport, la localisation des activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension ou de rénovation et de restructuration.

Les autorités locales ont fait cas de l'absence d'un SDAU et de l'existence d'un plan directeur d'urbanisme qui daterait de 1983. Ces assertions ont été confirmées dans le Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Territorial (SDADT) de Ziguinchor édité en juin 2016.

Toutefois, le PDU n'a pas été communiqué à l'équipe de contrôle. La Cour rappelle, néanmoins, que « *le Plan d'urbanisme est élaboré pour une période de vingt ans* », conformément à l'article R 39 alinéa 2 du Code de l'urbanisme partie réglementaire. De ce fait, le plan directeur d'urbanisme de Ziguinchor est caduc depuis 2003.

Enfin, il a été constaté que la commune n'a pas donné son avis sur le Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Territorial. Aux termes de l'article 317 du Code général des collectivités territoriales, « *la commune donne son avis sur le projet du schéma d'aménagement du territoire du département (SADT) et en assure l'opérationnalisation des options* ».

En effet, la commune n'a produit ni la délibération portant avis du conseil municipal sur ce Schéma départemental ni une preuve relative à l'opérationnalisation des options de ce document durant la période allant de 2016 à 2018. La violation de la disposition précitée peut produire des conséquences sur l'aménagement du périmètre communal.

Au total, la Cour constate l'absence d'un PDU actualisé, d'un SDAU et le défaut d'avis du conseil municipal sur le Schéma Départemental d'Aménagement et de Développement Territorial. Autant de manquements à la réglementation qui sont défavorables à l'aménagement du territoire communal.

En retour, le maire informe, relativement au PDU, qu'« en 2018, il a été question de le renouveler compte tenu de la nécessité pressante de doter la commune d'un outil de planification spatiale avec l'appui de la direction de l'urbanisme. Malheureusement, ce processus n'a pas abouti. Toutefois, compte tenu du coût que cela pourrait induire, la commune a participé à l'appel à projet du dispositif conjoint franco-sénégalais d'appui à la coopération décentralisée ». La sélection effective de la commune à ce projet lui permettra de disposer « d'une application sur la base de laquelle le renouvellement du plan directeur d'urbanisme sera entamé ». Le maire a joint à sa déclaration la lettre du Ministre chargé des Collectivités territoriales "portant disponibilité des fonds du dispositif conjoint d'appui à la coopération décentralisée franco-sénégalais" pour la réalisation du « Projet d'élaboration de la Politique de la Ville de Ziguinchor axée Jeunesse et Cadastre municipal ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 45 :

La Cour demande au maire de veiller :

- au renouvellement du PDU de la Commune de Ziguinchor ;***
- à l'élaboration d'un SDAU pour la Commune de Ziguinchor ;***
- à l'opérationnalisation des options du SDADT concernant le périmètre communal.***

5.1.2. Lotissements et occupations des sols entachés d'irrégularités

Les terres du domaine national sises dans les communes peuvent être, conformément à l'article 301 du CGCT, immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux communes dans le cadre de lotissements de terrains.

L'audit a révélé des lotissements sans autorisation administrative du ministre en charge de l'Urbanisme, une distribution des parcelles sans la commission dédiée et une occupation incontrôlée des sols suivant l'expansion durable des habitations du quartier « Diéfaye complémentaire » dans des rizières.

A. Absence d'une autorisation de lotir délivrée par le ministre chargé de l'urbanisme

Tout lotissement requiert une autorisation administrative du ministre chargé de l'Urbanisme, conformément à l'article 43 de la loi n° 2008 du Code de l'Urbanisme et à l'article R 148 du décret n° 2009-1450 portant partie réglementaire du Code de l'Urbanisme.

A cet effet, le projet de lotissement doit comprendre, conformément à l'article R 150 (2) du Code de l'Urbanisme, un plan qui renseigne sur notamment, l'emprise des voies carrossables, l'alimentation en eau et électricité, l'évacuation des eaux et matières usées et tous ouvrages d'intérêt collectif. Au total, il précise le mode d'aménagement, d'équipement et de découpage parcellaire du terrain, selon l'article 14 du Code de l'urbanisme partie législative.

En vertu des dispositions de l'article 301 du CGCT, le conseil municipal a autorisé, par délibération n° 10/CZ/SM du 08 juin 2015, les lotissements de Djibock et Colobane dans le sillage du rapport introductif du maire du 06 juin 2015 (III- p.5) qui a plaidé pour « *la poursuite du lotissement* » initié antérieurement.

Toutefois, l'autorisation administrative du Ministre chargé de l'Urbanisme n'a pas été communiquée à la Cour. Il en est de même du plan de lotissement « *revêtu de la mention d'approbation* ».

Le non-respect de ces formalités substantielles n'édifie pas la Cour sur d'une part, l'adéquation du site à abriter des habitations, eu égard aux risques naturels comme les inondations, l'érosion, etc. (article R 157) et d'autre part, la distribution du site conformément aux seuils prescrits à l'article R78 du Code de l'Urbanisme partie réglementaire entre la surface réservée à l'habitat (maximum 70%), celle affectée à la voirie (maximum 15%) et le périmètre dédié aux activités et équipements (maximum 15%).

Le respect de ces obligations et des prescriptions imposées par le ministre est établi par un certificat de conformité délivré par le service de l'urbanisme. Ce certificat est préalable à toute affectation des parcelles. Toutefois, la commune n'a pas produit ce document.

La Cour considère qu'à défaut de l'autorisation de lotir du Ministre, du plan de lotissement « *revêtu de la mention d'approbation* » du Ministre et du certificat de conformité, le lotissement de 2015 est entaché d'irrégularité.

Cette irrégularité du lotissement de 2015 pourrait être dommageable pour les acquéreurs de parcelles. En effet, « (...) *la délivrance de l'autorisation de construire ne peut être effectuée qu'après l'obtention de l'autorisation de lotir et l'exécution de toutes les prescriptions imposées au lotisseur* », en référence à l'article 163 du décret n° 2009-1450 portant partie réglementaire du Code de l'Urbanisme. Ainsi, ces acquéreurs pourraient être privés de l'autorisation de construire.

La Cour rappelle que la réalisation d'un lotissement sans autorisation expose le lotisseur à des amendes financières, au regard de l'article 80 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant de Code de l'Urbanisme.

Selon le maire, « *concernant le lotissement de Djibock, le processus a été suspendu suite à l'arrêté préfectoral n° 069 D.ZG/P du 18 avril 2017 portant suspension des opérations foncières dans la Commune de Ziguinchor. J'ai moi-même, par lettre circulaire en date du 13 mai 2019 adressée aux autorités administratives et différents chefs de services régionaux, rappelé qu'aucune opération de lotissement n'est menée par la commune de 2012 à 2019. Le processus n'a été relancé qu'en 2019 et s'est poursuivi jusqu'à la validation du dossier par la commission régionale d'urbanisme dirigée par le gouverneur* ».

Le lotissement a été soumis à l'autorisation du ministère qui « *par le biais de la direction régionale de l'urbanisme a, à travers sa réponse, demandé de procéder à certaines modifications* ».

Le maire a appuyé sa réponse de la copie du plan du lotissement de Djibock, de l'arrêté préfectoral portant suspension des opérations foncières dans la Commune de Ziguinchor, du procès-verbal de la commission régionale de l'urbanisme du 18 septembre 2019, de la « *réponse de la Direction générale de l'Urbanisme* » et des avis des services techniques.

Toutefois, la Cour a constaté, au terme de l'examen de ces dossiers, que d'abord le plan de lotissement de Djibock n'est pas « *revêtu de la mention d'approbation* » du Ministre, en violation de la réglementation. Ensuite, les avis des services techniques (Urbanisme, Cadastre, Domaines, etc.), de la SENELEC, notamment, ont été prononcés en 2017 et 2018. Ainsi, le processus du lotissement n'a pas été, dans les faits, suspendu malgré l'arrêté préfectoral de 2017. En plus, le document considéré par le maire comme une « *réponse de la Direction générale de l'Urbanisme* » n'est pas signé et ne porte pas le cachet du service. Ainsi, il ne saurait être une réponse officielle à la demande d'autorisation du lotissement. Il s'y ajoute que « *l'autorisation de lotir est délivrée par le ministre chargé de l'Urbanisme, après instruction par ses services techniques compétents* », au regard de l'article R 148 du décret n° 2009-1450 portant partie réglementaire du Code de l'Urbanisme. Cette autorisation prend dans la pratique la forme d'un arrêté visé au secrétariat général du Gouvernement.

En définitive, contrairement au lotissement de Colabane qui a été au moins suspendu, celui de Djibock a été poursuivi alors qu'il n'est pas autorisé.

Recommandation n° 46 :

La Cour demande au maire de :

- *solliciter l'autorisation administrative du ministre chargé de l'urbanisme pour tout lotissement ;*
- *veiller à ce que le plan de lotissement soit « revêtu de la mention d'approbation » du Ministre;*
- *se faire délivrer un certificat de conformité par le service de l'urbanisme avant toute affectation de parcelles issues d'un lotissement.*

B. Distribution irrégulière des parcelles issues des lotissements

L'article 301 du CGCT prescrit la création d'une « *commission d'attribution des parcelles issues de lotissements* ». Cette commission « *présidée par le maire* » est, sur la base de la bonne pratique, composée du receveur des Domaines, des chefs des services du Cadastre, de l'Urbanisme, des services techniques communaux, un conseiller municipal, le ou les délégués du ou des quartiers concernés ou limitrophes.

Toutefois, l'acte de création de ladite commission n'a pas été produit à la Cour. Il en est de même, d'une copie de ses décisions et de l'état nominatif des propriétaires des parcelles avec l'indication de la superficie attribuée.

La Cour relève ainsi une distribution irrégulière des parcelles.

Recommandation n° 47 :

La Cour demande au maire, pour tout lotissement, de veiller à :

- *la création de la commission d'attribution des parcelles loties ;*
- *l'affectation des parcelles par la commission dédiée ;*
- *produire l'état nominatif des propriétaires des parcelles avec l'indication de la superficie attribuée.*

C. Occupation incontrôlée et continue des rizières par des habitations

L'article 75 alinéa 2 du Code de l'urbanisme partie législative dispose qu'« *en cas de construction réalisée en infraction aux dispositions du présent Code, l'interruption des travaux doit être ordonnée d'office par l'agent chargé du contrôle* ».

Le maire doit concourir à fournir l'information nécessaire à l'application de cette disposition. A cet effet, il en établit procès-verbal et informe le service chargé de la surveillance et du contrôle de l'occupation des sols, conformément à cet article et à l'article 73 dudit Code.

Toutefois, l'exploitation du PIC 2012-2017 a révélé à sa page 55 que « *les quartiers [...] Cobada et Néma ont bénéficié d'un plan de lotissement dont l'application fait défaut. Une partie de Néma 2 n'est pas encore lotie à cause de la servitude avec l'aéroport, le quartier de Diéfaye complémentaire n'est pas loti, il se situe dans une zone de rizière* ».

La Cour observe que les plans de lotissement des quartiers [...] Cobada et Néma ne lui ont pas été produits, tout comme les autorisations de lotir. S'agissant du « *quartier de Diéfaye complémentaire* », elle rappelle, pour ce qui est de son éventuel lotissement, que « *l'autorisation est refusée si le terrain est impropre à l'habitation, notamment si le terrain est exposé à un risque naturel tel que : inondation, érosion, [...]* » en application de l'article 157 du décret n° 2009-1450 portant partie réglementaire du Code de l'Urbanisme. Il est ainsi peu probable qu'un éventuel projet de lotissement soit autorisé.

A cette contrainte juridique, s'ajoute le fait que le lotissement « *dans une zone de rizière* » est plus complexe techniquement et financièrement que celui effectué dans une zone de plateau. En cas d'insuffisance technique, la conséquence des inondations est dommageable pour les administrés et l'Etat.

Par conséquent, l'édification de maisons dans un tel site impropre à l'habitation doit être combattue par les autorités locales en application des articles 73 et 75 sus visés du Code de l'urbanisme partie législative. Mais, l'abstention du maire de toute action appropriée de contrôle n'a pas décéléré le rythme d'occupation de ces rizières au point de nommer dans un document officiel de la commune le "quartier diéfaye complémentaire".

La Cour rappelle que, en tout état de cause, l'insuffisance de l'assiette foncière pour l'habitat ne justifie pas l'orientation de la pression foncière sur des terres, par essence, propices à l'agriculture périurbaine. Cette menace sur les blocs maraichers situés à la périphérie de la commune prive les populations de cette activité et ne résout pas durablement leur problème d'habitat, avec la perspective des inondations en cas de cycle pluviométrique abondant.

Selon le maire, « *le quartier Diéfaye complémentaire a été créé et habité bien longtemps avant mon élection en 2009* ».

Cependant, la Cour rappelle que le fait incriminé, en l'espèce, est l'absence de diligences du maire et du chef des services techniques municipaux pour empêcher l'extension durable de ce quartier dans les rizières, à travers l'information par procès-verbal du service chargé de la surveillance et du contrôle de l'occupation des sols afin de permettre l'interruption d'office des constructions irrégulières, en violation de l'article 73 du Code de l'urbanisme partie législative.

Recommandation n° 48 :

La Cour demande au maire et du chef des services techniques municipaux de prendre toutes les dispositions utiles pour lutter, en relation avec le service chargé de la surveillance et du contrôle de l'occupation des sols, contre l'installation des populations dans les zones non aedificandi.

5.1.3. Changement non conforme de la destination de plusieurs réserves foncières

Conformément à l'article 54 du Code de l'Urbanisme « (...) *les collectivités territoriales (...) sont habilitées à acquérir des immeubles pour constituer des réserves foncières. Les réserves foncières peuvent être constituées (...) pour la réalisation de futures opérations d'aménagement dans les agglomérations, pour la préservation et l'aménagement des espaces naturels, ainsi que pour l'aménagement de zones touristiques* ».

L'article 55 précise qu'« *En dehors des cessions que les personnes morales pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent être cédés en pleine propriété sous quelque forme que ce soit avant leur utilisation définitive. Ces immeubles ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive.* »

Ainsi, le changement de la destination des réserves foncières est encadré. Celles-ci ne peuvent, en dehors de quelques cas, être cédées en pleine propriété sous quelque forme que ce soit.

Toutefois, la commune a changé la destination de neuf réserves foncières des quartiers de Kandialang et Djirigho par délibération n° 10 du 08 juin 2015. Il ressort du procès-verbal de la session ordinaire du 06 juin 2015 que les huit réserves concernées de Kandianlag sont les « *ilots* » n° 318/791/857/898/946/1390/2730 et 3151. Au niveau du quartier de Djirigho, le « *lot* » concerné porte le n° 1187 bis.

Les opérations pour lesquelles ces réserves ont été constituées n'ont pas été réalisées. En effet, le rapport introductif présenté par le maire lors de la session du conseil renseigne qu'« *il s'agit de réserves foncières devant abriter des équipements administratifs ou des infrastructures marchandes occupé[e]s par les riverains depuis longtemps* ». A titre d'exemple extrait dudit rapport, certaines réserves de Kandialang devraient « *servir à la construction d'un foyer des jeunes* » mais « *des populations y sont installées* ». Ainsi, la délibération supra citée a consacré leur affectation pour la construction de maisons, quoique le procès-verbal de la session ait relevé d'un côté, les « *réserves* » du maire pour tout « *changement de destination* » et de l'autre,

la position de plusieurs « *conseillers sur la nécessité d'aires de jeux, d'espaces libres, entre autres* ».

Pour justifier sa position, le président de la commission en charge des affaires domaniales a soutenu, à travers le procès-verbal de la session du 08 juin 2015, que le changement de destination a été « *effectué en collaboration avec les services techniques compétents de l'Etat* ». Toutefois, le Préfet, qui a assisté à cette session du conseil, a rappelé, selon les termes du procès-verbal, « *la nécessité d'un décret présidentiel pour un changement de destination si toutefois les terrains concernés avaient déjà fait l'objet d'approbation d'un plan directeur de la commune* ».

La Cour observe que l'orientation du Préfet n'a pas été prise en compte par la commune qui n'a pas non plus produit une preuve pour attester de la collaboration avec les services de l'Etat.

Par ailleurs, la Cour rappelle que le Code de l'Urbanisme confère aux communes la mission de « *Contrôle des Constructions et Occupations irrégulières* ». « *Sur le réseau communal, ladite mission est exercée par le chef des services techniques municipaux* », en référence à l'article R 35 du Code partie réglementaire. Les habitations édifiées par des personnes physiques, sur des réserves foncières de la collectivité publique, relèvent à la fois de constructions et d'occupations irrégulières. L'encombrement des espaces publics doit être combattu.

Toutefois, le maire et le chef des services techniques municipaux n'ont pas prouvé avoir lutté contre l'encombrement et l'occupation irréguliers des réserves foncières. Ce déficit d'activités n'a pas contribué à préserver les réserves foncières de la commune, pourtant confrontée à un besoin foncier réel.

La Cour relève, en définitive, que la cession en pleine propriété des réserves foncières à des personnes physiques est proscrite. Ces dernières ne peuvent bénéficier que d'une concession temporaire qui ne confère aucun droit à se maintenir dans les lieux. L'existence d'installations et l'occupation irrégulière de ces réserves ne peuvent justifier leur transposition. Au contraire, le maire et ses collaborateurs compétents doivent s'ériger contre les constructions sans permis de construire sanctionnées conformément aux dispositions des articles 80 à 82 de la loi sur le Code de l'urbanisme et l'encombrement des réserves foncières. Il revient au maire, en tant que représentant de la commune, « *de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits* » conformément à l'article 106 du CGCT.

Dans ses mémoires, le maire mentionne que :

- « *en ce qui concerne le changement de destination des réserves concernées, la délibération a été approuvée par le préfet sans observations* » ;
- « *l'attribution d'une parcelle à usage d'habitation (...) ne vaut en soit, ni un bail encore moins un TF. En cas de besoin, l'affectation peut toujours faire l'objet d'une désaffectation* » par la commune ;
- « *le défaut de moyens pour procéder régulièrement à des opérations de contrôle, ne facilitait pas à la commune le travail d'identification des constructions sans permis de construire afin de les arrêter* » ;

- « devant la difficulté de disposer à travers le service du cadastre d'une situation réelle des réserves de la commune et face à l'inexistence d'un cadre municipal, nous avons été menés, dans la perspective de prendre des mesures de sauvegarde et des actes conservatoires, à demander aux délégués de quartier de nous faire parvenir la situation foncière de leur quartiers respectifs. C'est à la base de cette situation qu'un certain nombre de mesures allaient être prises pour sauvegarder les réserves existantes ». Le maire a joint à l'appui de cette initiative, la lettre circulaire n° 0160/CZ/DTC du 29 juin 2020 portant identification des réserves et espaces verts ainsi que les réponses de plusieurs chefs de quartiers.

La Cour relève d'abord, après examen de la délibération n° 10 du 08 juin 2015 autorisant le changement de destination de certaines réserves foncières du lotissement des quartiers de Kandialang et Djirigho, son approbation par le représentant de l'Etat qui avait pourtant formulé des réserves lors de la session du conseil municipal. En approuvant cette délibération, il a ainsi indirectement contribué à la cession irrégulière des réserves foncières de la commune. Or, il devait, en bonne règle, en demander au moins une seconde lecture ou prendre une décision de refus d'approbation dans l'exercice du contrôle de légalité en application de l'article 245 du CGCT, modifié, qui dispose que « *restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants : les affaires domaniales et l'urbanisme* ».

Ensuite, la déclaration du maire selon laquelle « *en cas de besoin, l'affectation peut toujours faire l'objet d'une désaffectation* » est de nature à engager la commune dans un contentieux judiciaire qu'il aurait pu lui épargner s'il s'était abstenu d'affecter des réserves foncières à des personnes privées. Il s'y ajoute qu'il n'a pas produit, à l'appui de sa réponse, une copie des actes d'affectation pour attester que celle-ci est « temporaire » et « révocable ».

De plus, la Cour estime que l'identification des constructions sans permis de construire ne requiert pas autant de moyens ; à minima une équipe d'agents sillonne la commune à la quête de constructions en cours.

Enfin, la Cour prend acte de la lettre circulaire n° 0160/CZ/DTC du 29 juin 2020 portant identification des réserves et espaces verts « *pour sauvegarder les réserves existantes* ». Mais, elle relève qu'il était plus opportun de sauvegarder d'abord les neuf (9) réserves déjà identifiées. De même, au regard de l'absence de réserves déclarée par plusieurs chefs de quartiers à laquelle s'ajoute la carence constatée au niveau du cadastre, la commune doit établir un registre foncier pour noter, archiver et suivre les affectations et les mutations de parcelles.

Recommandation n° 49 :

La Cour demande :

✓ au maire de :

- mettre un terme à la cession en pleine propriété des réserves foncières à des personnes physiques ;***
- poursuivre les investigations pour une bonne connaissance de l'ensemble des réserves foncières de la commune ;***
- veiller à l'effectivité du contrôle sur des occupations irrégulières et constructions sans permis de construire effectuées sur les réserves foncières de la commune ;***

- *prendre des mesures de sauvegarde et actes conservatoires sur les réserves foncières de la commune contre toute occupation irrégulière ;*

- *tenir un registre foncier pour noter les affectations et les mutations de parcelles ;*

✓ *au chef des services techniques municipaux de contrôler les occupations irrégulières et constructions sans permis de construire effectuées sur, notamment, les réserves foncières ;*

✓ *au représentant de l'Etat de veiller à un meilleur exercice du contrôle de légalité des actes de la commune.*

5.1.4. Manquements dans l'affectation d'un lot pour une activité privée

Il ressort de plusieurs pièces de vérification reçues que la commune a attribué un lot à l'entreprise Elton pour l'installation d'une station de vente de carburant.

L'examen desdites pièces a révélé un vice dans la procédure d'affectation du lot concerné auquel s'ajoute la gratuité de l'opération.

A. Procédure viciée d'affectation d'un lot pour l'installation d'une station de services

Le conseil municipal a tenu une session ordinaire le 06 juin 2015. Le procès-verbal de ladite session informe que le « (...) *premier adjoint au maire a fait une intervention sur l'autorisation de construction d'une station d'essence Elton de dernière génération pour l'épanouissement et la réponse des besoins des populations* ».

Ledit procès-verbal précise que cette intervention a été effectuée « *pour information* ». Ainsi, le lieu pour l'installation de la station et la superficie requise ne ressortent pas du procès-verbal. Ainsi, les deux seules délibérations prises lors de cette session, au regard du procès-verbal, concernent l'adoption « *du lotissement des quartiers de Djibock et Colobane ainsi que le changement de destination des réserves foncières (...) de Kandialang et (...) de Djirigho* » et celle de la « *coopération avec la commune de Grand-Yoff* ».

Toutefois, la commune a communiqué à la Cour l'extrait de délibération n° 10/CZ/SM/ du 08 juin 2015 dont le premier article précise, à son dernier tiret, que le conseil municipal de Ziguinchor « *autorise l'affectation d'un lot pour l'installation de la Station-Service Elton* ».

La Cour relève une contradiction entre ces deux documents. Le procès-verbal de la session ordinaire du 06 juin 2015 évoque une « *autorisation de construction d'une station d'essence Elton* » alors que l'extrait de délibération, pris en référence à la même session ordinaire, consacre « *l'affectation d'un lot pour l'installation de la Station-Service Elton* ». Or, le procès-verbal n'a nullement évoqué la mise en vote de l'affectation de ce lot et l'adoption de cette affectation par le conseil municipal. Ainsi, l'affectation par l'organe exécutif d'un lot à ELTON, en violation du principe de l'autorisation préalable de l'organe délibérant, est entachée d'un vice de procédure.

En retour, le maire évoque « *une erreur de prise de note du secrétaire de séance. En effet, il s'agissait effectivement d'une affectation* » d'une parcelle à la Compagnie Elton.

La Cour estime que l'erreur consistant à écrire « *autorisation de construction* » à la place de « *affectation d'un lot* » pourrait être admissible.

Cependant, elle ne doit pas conduire à omettre des informations importantes, requises pour l'affectation d'un terrain. Il s'agit, notamment, du numéro du lot à affecter, sa localisation dans la commune, sa superficie, la mise aux voix et l'adoption de l'affectation du lot.

En définitive, la procédure d'affectation d'un lot pour l'installation de la station de services Elton est viciée en raison de plusieurs manquements.

Recommandation n° 50 :

La Cour demande au maire de :

- mettre à la disposition du conseil municipal toutes les informations utiles pour lui permettre de délibérer en toute connaissance de cause ;

- signer des extraits de délibération conforme aux délibérations du conseil municipal.

B. Affectation à titre gratuit du lot pour l'installation d'une station de services

L'article 195 (7-a) du CGCT identifie le produit de l'exploitation du domaine notamment la « *location (...) de terrains communaux* » comme faisant partie des recettes de fonctionnement. Cette option devait être privilégiée pour une commune confrontée à des contraintes budgétaires et qui n'a pas besoin d'offrir une gratuité pour attirer des distributeurs de carburant qui y sont déjà présents en nombre.

Toutefois, les autorités n'ont pas signé un contrat bail pour l'exploitation commerciale du lot. En effet, le lot a été attribué par le maire sans une contrepartie financière alors qu'il est situé sur la route du Boulevard 54 KM, en face de la pharmacie Tilène.

La Cour constate que cette affectation gratuite interpelle eu égard à :

- l'emplacement commercial du lot sur la section Ziguinchor-Mpack-Bissau de cette route transfrontalière attire l'intérêt de plusieurs opérateurs privés ;

- la tension de la ressource foncière de la commune.

Pour toutes ces raisons, la commune devrait, en bonne règle de gestion, mettre en location ce lot extrait, de surcroît selon le maire, de son domaine privé.

La Cour relève que dans le cadre de la « *location (...) de terrains communaux* », la commune avait la possibilité d'appliquer le décret n° 2010-439 du 6 avril 2010 fixant le barème du prix des terrains nus et des terrains bâtis, applicable en matière de loyer. Ce décret fixe, au titre XI, la valeur du mètre carré d'un terrain nu à 20 000 F CFA pour les quartiers du secteur 2 polarisant H.L.M Néma, Boudody, Goumel-Diéfaye, en bordure du Boulevard des 54 m (100 m de part et d'autre), Cité Biagui I et Cité Biagui II.

Pour le maire, « *le lot ayant servi à la construction d'une station-service, n'a pas été mis à la disposition du bénéficiaire sans contrepartie financière. En effet, en plus d'un accord qui avait permis le recrutement d'une dizaine de jeunes de la commune, l'entreprise ELTON verse désormais une redevance annuelle* ». A l'appui de cette déclaration, le maire a joint l'ordre de recette n° 49 du 21 janvier 2021 d'un montant de 22 560 000 F CFA émis à l'encontre de la "Compagnie Elton", au titre de l'exercice 2021, pour occupation du domaine sur une superficie de 940 m².

La Cour considère qu'au-delà de l'ordre de recette, le maire aurait dû communiquer la copie d'une quittance délivrée par la recette perception municipale, d'un ordre de virement ou d'un chèque émis par la Compagnie au nom de la commune pour administrer la preuve d'un règlement effectué par ELTON. Mais, aucun de ces documents de paiement n'a été produit au titre des exercices de contrôle allant de 2015 à 2018.

Ainsi, la commune n'a reçu de la Compagnie Elton, durant cette période, ni des loyers ni des recettes relatives aux droits pour occupation du domaine public.

Conclusion n° 3 :

En référence à l'article 57- 15 de la loi organique sur la Cour des Comptes, est punissable « le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions [...], en méconnaissance de ses obligations, procuré [...] à autrui [...], directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire [...], entraînant un préjudice pour [...] la collectivité [...] ».

La Cour constate qu'en violation de ces dispositions, la Compagnie ELTON a, par le fait du maire, bénéficié d'un avantage injustifié.

5. 2. GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'article 278 de la loi n° 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose que celles-ci concourent avec l'Etat à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie de leurs concitoyens.

A cet effet, en référence à l'article 305 notamment dudit Code, la commune a compétence en matière d'environnement pour :

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

Mais, plusieurs dysfonctionnements sont notés.

5.2.1. Défaut d'un plan d'actions pour l'environnement

En référence aux dispositions de l'article 305 du CGCT, la commune a compétence en matière d'environnement pour, notamment, l'élaboration d'un plan d'actions pour l'environnement. Ainsi, pour concourir à la protection et à la mise en œuvre des politiques publiques en la matière, la commune doit répertorier et planifier ses activités dans un document approprié.

Toutefois, les autorités communales n'ont produit aucun plan d'actions pour l'environnement encore moins un autre instrument de gestion de l'environnement alors que la commune est confrontée à plusieurs défis environnementaux en rapport avec diverses installations comme l'aéroport de Ziguinchor, l'entreprise SUNEOR et le dépôt de gaz, sis à Boucotte.

L'aéroport situé à proximité de l'hôpital régional de Ziguinchor génère une nuisance sonore préjudiciable à la quiétude des patients. La situation est très gênante à chaque décollage et atterrissage d'un avion. Dans l'autre sens, l'incinération des déchets hospitaliers dégage un nuage de fumée qui pourrait constituer un risque pour la visibilité au niveau de l'aéroport.

Il s'y ajoute que le périmètre de l'aéroport abrite un établissement scolaire dénommé école Patate. Elle est installée sur l'« *axe 10 de la piste* ». De même, l'aéroport est fondamentalement agressé du côté de Diabir et de Néma II.

En conséquence, le périmètre de sécurité de l'aéroport est fortement entamé de sorte que sa proximité avec des établissements hospitalier et scolaire ainsi que plusieurs habitations est source d'insécurité.

S'agissant de SUNEOR, elle fait actuellement corps avec les habitations humaines. Or, son système d'exploitation requiert, notamment, des cuves de gasoil, de l'ammoniac et des réservoirs d'huile. La gestion de ce dispositif exige un réseau incendie armé de qualité régulièrement entretenu, des agents émulseurs pour pouvoir combattre un éventuel sinistre, etc. En 2014-2015, la Direction de la Protection civile avait relevé plusieurs carences en la matière.

Une attestation de bon fonctionnement du réseau d'incendie armé, des signalisations, d'agents émulseurs et d'évacuation des réserves d'ammoniac non nécessaires, doit être produite périodiquement pour sécuriser la cohabitation entre SUNEOR et les populations dont une partie est inquiète. En effet, les commissions Environnement et Gestion des Risques de catastrophes réunies le 05 décembre 2018, en inter-commission, ont relevé que l'entreprise SUNEOR est un « *des vecteurs les plus polluants dans le territoire communal (...). Sa délocalisation est devenue une exigence incontournable pour la préservation de la santé des générations actuelles et futures de la commune* ». C'était là un prétexte pour le maire de saisir, pour dispositions utiles à prendre dans le sens de réduire les risques, le président de la commission régionale de la Protection civile. Mais, cette occasion n'a pas été saisie.

Enfin, le dernier établissement classé concerné est le dépôt de gaz, sis à Boucotte, près du rond-point Béal LY. La commission de l'environnement dans son rapport du 27 mars 2016 a demandé sa délocalisation au vu notamment du « *non-respect du code de l'environnement concernant (...) la distance de 500 m entre les habitations et l'unité* » ainsi que des « *risques énormes sur les populations en cas d'incendie* ». L'autorité communale n'a pris aucune mesure pour s'informer auprès notamment du service régional de l'environnement pour challenger l'avis de la commission.

Pour tous les risques sus-évoqués, les autorités communales doivent collaborer avec la Gouvernance, la Brigade nationale des Sapeurs-pompiers (BNSP) dans le cadre, notamment, de la Commission régionale de la Protection civile et en relation avec SUNEOR, l'Aéroport de Ziguinchor, l'Hôpital régional et l'Inspection d'Académie pour adopter des plans d'actions sectoriels pour réduire les risques et en cas de survenance, pouvoir les maîtriser.

La Cour constate que la commune n'a pas exercé la compétence d'élaborer un plan d'actions pour l'environnement alors que les risques environnementaux sont nombreux.

Dans sa réponse, le maire informe que « *pour la gestion des déchets hospitaliers, une unité de traitement des déchets biomédicaux est déjà construite et équipée et elle fonctionne déjà* ». Concernant « *les cas relatifs au dépôt de gaz sis au rondpoint BELALLY, à la cohabitation avec SUNEOR et à l'école patate, la commission de la protection civile a en effet fait des recommandations relatives à leurs délocalisations mais la mise en œuvre de ces recommandations ne pouvait se faire que sous l'impulsion de l'Etat* ».

La Cour en prend acte et relève toutefois que le maire n'a pas produit à l'appui de sa déclaration, le document de la commission de la protection civile.

Recommandation n° 51 :

La Cour demande au maire :

- d'élaborer un plan communal d'actions pour l'environnement, de le soumettre au conseil municipal et de procéder à sa mise en œuvre ;

- de collaborer avec les autorités de la Gouvernance, de la Préfecture, de la Brigade nationale des sapeurs-pompiers dans le cadre, notamment, de la Commission régionale de la Protection civile, pour adopter un plan d'actions sectoriel susceptible de réduire les risques ou inconforts liés à la cohabitation des habitations humaines avec la SUNEOR, l'Aéroport et le dépôt de gaz sis à Boucotte près du rond-point Béal LY, d'une part et la proximité entre l'Aéroport de Ziguinchor et l'Hôpital régional ainsi que l'école Patate, d'autre part.

5.2.2 Gestion des déchets à améliorer

Dans le cadre de la gestion des déchets, la commune a signé plusieurs partenariats avec, notamment, l'Unité de Coordination de la Gestion des Déchets solides (UCG) et le Projet de gestion écologiquement rationnelle des Déchets solides Municipaux et des déchets Dangereux (PRODEMUD).

En attendant la mise œuvre effective du PRODEMUD, le ramassage des déchets et la lutte contre l'insalubrité sont effectués en collaboration avec l'UCG. A cet effet, la commune est divisée en quatre zones d'intervention, réparties entre elle et l'UCG.

Les services municipaux interviennent, en priorité, dans les zones inaccessibles aux camions de ramassage des ordures grâce, notamment, à une douzaine de tricycles dont la majorité est en panne.

Toutefois, la commune est confrontée à un problème d'espace pour le déversement des ordures ménagères et des boues de vidange. Ainsi, elle aurait aménagé, dans le cadre d'un protocole, une décharge des ordures ménagères dans la commune voisine d'Enampore, au niveau de la carrière de Mamatoro. En effet, conformément à l'article 283 du CGCT, « *Les collectivités territoriales peuvent établir entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de faciliter à cette dernière l'exercice de ses compétences* ».

La Cour relève que le protocole signé avec la commune d'Enampore pour la décharge des ordures ménagères ne lui a pas été communiqué.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'un site de dépotage des boues de vidange des fosses septiques ni d'un camion de dépotage pour palier un éventuel dysfonctionnement des rares prestataires privés.

Il s'y ajoute que la situation juridique précaire de la « main d'œuvre temporaire » avec notamment les arriérés de salaires et l'absence de moyens suffisants conduisent à des dépôts sauvages constatés à différents endroits de la commune.

C'est le cas de plusieurs canaux ouverts qui sont devenus des dépôts sauvages comme le canal sis derrière le marché goana, le canal situé à l'est du marché de Boucotte et la plupart des caniveaux de Boucotte sud. De façon général, les caniveaux non couverts de dalles inamovibles sont le lit, soit des ordures ménagères soit, de l'ensablement. Ce dernier cas est plus visible sur le boulevard des 54m, aux environs de la station Elton où le canal est presque couvert de sable.

En retour, le maire a communiqué le protocole liant les communes de Ziguinchor et d'Enampore. Il a aussi informé que « *la commune a fini de construire l'ensemble des équipements pour la gestion des boues de vidange à Colobane* ». Enfin, « *la commune procède chaque année au curage des caniveaux et régulièrement des ordures à travers notre système de ramassage des ordures* ». Il a produit à cet effet, les appels d'offres des marchés de curage de 2016, 2017 et 2018.

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 52 :

La Cour demande au maire de poursuivre, à l'échelle de la commune, les actions mises en œuvre contre l'envahissement des caniveaux par les ordures ménagères et le sable.

5.2.3. Faible dispositif de lutte contre les incendies

L'arrêté interministériel n° 5945/MINT/DPC du 14 mai 1969 instituant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, complété par l'arrêté n° 00231 du 12 janvier 1998 portant règlement de sécurité des marchés, prescrit l'obligation d'installer des extincteurs et des bouches d'incendies dans les établissements de cette catégorie.

Il ressort de l'inspection des lieux que le marché Saint-Maur est bien équipé de bouches d'incendie visibles, régulièrement entretenues par la BNSP et dont les entrées sont bien dégagées.

Toutefois, les actuel et ancien sièges de l'hôtel de ville ainsi que leurs annexes, qui abritent les services techniques, ne sont pas équipés en extincteurs. Il en est de même des bouches d'incendies absentes dans la quasi-totalité des bâtiments recevant du public comme les écoles, postes de santé et les autres marchés de la commune.

La Cour constate ainsi un faible dispositif de lutte contre les incendies qui est préjudiciable à la sécurité des citoyens et de leurs biens.

En retour, le maire indique « *qu'un agent a été recruté et mis à la disposition du service technique communal pour procéder au renouvellement et à l'entretien de l'ensemble du dispositif* ».

La Cour en prend acte mais relève que le maire n'a pas produit un document de preuve.

Recommandation n° 53 :

La Cour demande au maire de veiller à l'installation d'extincteurs au niveau de l'actuel et ancien sièges de l'hôtel de ville ainsi que ses annexes et de bouches d'incendie dans les bâtiments recevant du public comme les écoles, postes de santé et les autres marchés de la commune.

5.2.4 Insalubrité de l'environnement de l'école élémentaire François NTAB

Les dispositions combinées des articles 118 et 119 du CGCT précisent que, le maire est chargé d'assurer, sur la supervision du représentant de l'Etat, le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique.

L'inspection de l'école élémentaire François NTAB a permis de constater que son environnement immédiat abrite un garage de remorques et de camions ainsi que des mécaniciens qui y réparent les engins en panne.

Le mouvement des camions a endommagé, à plusieurs endroits, le mur de clôture de l'école dont des pans entiers sont tombés, y compris le portail.

Le bruit des scies et autres matériels ainsi que les coups des marteaux génèrent une pollution auditive défavorable à une meilleure concentration des élèves et des enseignants. Ce cocktail infeste la sûreté, la tranquillité et la sécurité de l'école. Les enseignants trouvés sur place ont indiqué que cet inconfort dure de plusieurs années.

La Cour constate une pollution sonore inacceptable.

Dans sa réponse, le maire note que *« pour mettre un terme à la pollution sonore à l'école François NTAP, nous avons servi une sommation aux occupants du site pour désencombrer les alentours de l'école. Face à la persistance des occupants, nous avons saisi la préfecture pour une assistance avec les forces de l'ordre pour procéder nous-mêmes au désencombrement du site. Ne disposant pas à cet instant de tout le matériel lourd qu'il fallait pour mener ce travail, nous avons pas pu le réaliser »*. Cependant, *« de nos jours dans le cadre de la réhabilitation de la route nationale n° 4 dont les travaux ont déjà démarré, le Boulevard des 54m est entièrement désencombré et cette pollution sonore n'existe presque plus »*.

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 54 :

La Cour demande au maire de poursuivre les mesures prises pour mettre un terme à la pollution sonore de l'école François NTAP.

Le Président de Chambre

Joseph NDOUR