



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

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

GESTIONS 2017-2020

Rapporteur : M. Mamadou Abdoulaye DIAKHATE, Conseiller

Assistants de vérification :

- M. François Mamadou DIOUF
- M. Saliou Bobo Kane DIALLO

Février 2023

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	6
I. ANALYSE DU CADRE ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEL.....	8
1.1 Fonctionnement des organes de gouvernance.....	8
1.1.1 Du Conseil municipal.....	8
1.1.1.1 Non-respect des règles de convocation du conseil.....	8
1.1.1.2 Nomination d'un secrétaire de séance en dehors des membres du conseil.....	8
1.1.1.3 Non-respect de la périodicité des réunions du conseil du sens de leur vote.....	9
1.1.1.5 Léthargie de certaines commissions techniques.....	10
1.1.2 Du bureau municipal.....	11
1.1.2.1 Absence de procès-verbaux des réunions du bureau municipal.....	11
1.1.2.2 Exercice de compétences dévolues au conseil au-delà de la période prévue.....	12
1.1.2.3 Délibération du bureau en dehors des matières prévues par l'ordonnance n°2020-005.....	12
1.2 Organisation et fonctionnement des services.....	13
1.2.1 Absence d'unités essentielles dans l'organigramme.....	13
1.2.2 Inadéquation du dispositif de gestion de l'état civil.....	14
1.2.3 Fonction comptable vidée de sa substance.....	16
II. GESTION DU PERSONNEL.....	17
2.1 Effectif du personnel de la commune.....	17
2.2 Niveau de qualification du personnel.....	17
2.3 Constatations sur la gestion du personnel.....	20
2.3.1 Utilisation d'un personnel non permanent en situation irrégulière.....	20
2.3.2 Intégration partielle d'agents éligibles dans la fonction publique territoriale.....	21
2.3.3 Absence de tenue des dossiers du personnel.....	21
III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE.....	23
3.1 Sincérité des prévisions budgétaires.....	23
3.1.1 Analyse des prévisions de recettes de fonctionnement.....	23
3.1.2 Analyse des prévisions de recettes d'investissement.....	24
3.1.3 Prévisions de dépenses de fonctionnement.....	25
3.1.4 Prévisions de dépenses d'investissement.....	25
3.2 Analyse financière.....	25
3.2.1 Formation de l'autofinancement.....	26
3.2.1.1 Analyse des recettes de fonctionnement.....	26
3.2.1.2 Analyse des dépenses réelles de fonctionnement.....	31
3.2.1.3 Capacité d'autofinancement.....	40
3.2.2 Financement des investissements.....	42

3.2.2.1 Recettes d'investissement	43
3.2.2.2 Dépenses d'investissement.....	45
3.2.3 Equilibre financier	46
IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES.....	48
4.1 Manquements relatifs à la comptabilité administrative	48
4.1.1 Défaut de tenue de livres comptables	48
4.1.2 Mauvaise tenue des livres comptables régularisés	48
4.1.3 Imputation de dépenses sur des comptes inappropriés	50
4.1.4 Traitement comptable des dépenses non conforme	51
4.2 Manquements relatifs à la comptabilité des matières.....	52
4.2.1 Défaut de tenue de livres comptables des matières	52
4.2.2 Absence de réalisations d'inventaires.....	54
4.2.3 Composition irrégulière de la commission de réception des matières.....	54
4.2.4 Défaut de production du compte annuel des matières.....	55
4.2.5 Gestion du carburant.....	55
4.2.6 Cartes grises non fournies à la Cour et véhicules non dotés de carnets de bord.....	57
V. EXAMEN DES DEPENSES.....	58
5.1 Manquements portant sur les organes et les procédures de passation des marchés	58
5.1.1 Irrégularités relatives à la mise en place des organes habilités pour la passation des marchés	58
5.1.1.1 Composition irrégulière de la commission des marchés	58
5.1.1.2 Composition irrégulière de la cellule de passation des marchés	58
5.1.1.3 Actes de nomination des membres de la commission et de la cellule et déclarations de la charte de transparence non transmis aux autorités compétentes pour les gestions 2017 et 2018	59
5.1.2 Irrégularités relatives aux procédures de passation des marchés publics	59
5.1.2.1 Secrétariat des séances de la commission des marchés assuré par une personne non qualifiée	60
5.1.2.2 Non-respect des modalités et délais légaux de convocation des membres de la commission des marchés.....	60
5.1.2.3 Signature des procès-verbaux d'ouverture des plis par le maire.....	61
5.1.2.4 Confusion entre ouverture des plis et évaluation des offres	62
5.1.2.5 Procès-verbal d'ouverture des plis non transmis aux candidats.....	63
5.1.2.6 Notification de rejet non transmis aux soumissionnaires	63
5.1.2.7 Mode de passation non conforme	63
5.1.2.8 Engagement d'une dépense sans couverture budgétaire	64
5.1.3 Défaut de transmission des informations relatives aux DRPCR à la DCMP	65
5.1.4 Défaut d'utilisation des dossiers types de marché.....	65
5.1.5 Incohérences entre les pièces justificatives	66

5.2 Manquements liés à l'exécution des autres dépenses	66
5.2.1 Secours aux indigents et aux sinistrés	66
5.2.2 Dépense insuffisamment justifiée	68
VI. EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES	70
6.1 De l'urbanisme et habitat	70
6.2 De la santé, de l'hygiène et de l'action sociale	71
6.3 De l'environnement	72
6.4 De la jeunesse et des sports	72

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 2017 à 2020, de la commune de Birkelane a été adopté par la Chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, à l'unanimité de ses membres, en sa séance du 10 février 2023, sur le contenu du projet de rapport définitif, au vu et compte tenu des réponses et observations du maire et des interpellés, avec l'assistance de Maître Ndeye Ndella SARR DIOUF, greffière de la chambre.

INTRODUCTION

La Cour des Comptes a effectué le contrôle de la gestion de la commune de Birkelane au titre des exercices 2017 à 2020.

Ce contrôle s'est déroulé dans un contexte de mutations au sein de la Cour marqué, notamment, par un renforcement des moyens d'intervention et une adaptation de la stratégie en matière d'audit en vue de mieux répondre aux normes édictées par l'INTOSAI.

Plus spécifiquement, le contrôle de la gestion de la commune de Birkelane, en plus de s'inscrire dans l'activité régulière de la Cour, répond à l'impératif de mise en œuvre du protocole de performance 2019-2023 avec l'Agence de Développement municipal (ADM), dans le cadre duquel la Cour des Comptes s'engage à conduire des audits de gestion sur un large échantillon de collectivités territoriales bénéficiaires du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN).

A ce titre, en 2021, douze (12) collectivités territoriales, dont celle de Birkelane sont inscrites dans le programme de contrôle de la Cour.

Durant la période sous revue, Monsieur Falou FALL a été le maire de la commune et les représentants de l'Etat successifs sont : Monsieur Said DIA du 1^{er} janvier 2017 au 15 janvier 2020 et Monsieur Abdou Wahab TALLA du 15 janvier 2020 au 31 décembre 2020. Monsieur Moustapha TOURE a exercé les fonctions de secrétaire municipal durant toute la période de contrôle.

▪ Présentation de la commune

Au début du 20^{ème} siècle, l'administration coloniale créa le canton de Nguer dont Birkelane était le village centre qui, avec la construction des voies ferrées Dakar-Bamako en 1910 et l'établissement du marché public en 1912, devint un point de traite à partir de 1913.

Bien plus tard, avec la réforme territoriale de 1972, Birkelane connut le statut de communauté rurale avant d'être érigé en commune par le décret 2008-748 du 10 juillet 2008.

La commune de Birkelane se trouve dans la partie Ouest de la région de Kaffrine, à 22 km de la commune chef-lieu de région.

Elle occupe une superficie de 14 km² et sa population est estimée à 8100 habitants en 2019, selon les données sur les projections démographiques de l'ANSD.

Le sous-secteur du commerce, qui constitue une des principales activités économiques de la commune de Birkelane, est animé par un marché permanent, un marché hebdomadaire et le foirail installé aux abords de la Route nationale n°1 et qui constitue l'un des plus grands centres d'échange de la région de Kaffrine.

▪ Objectifs de vérification

Les objectifs visés par ce contrôle de conformité, le premier réalisé par la Cour des Comptes concernant cette commune, se déclinent ainsi :

- s'assurer du respect des règles d'organisation et de fonctionnement des organes et services de la commune ;
- s'assurer de la régularité des opérations et de la gestion efficiente des ressources financières, humaines et matérielles de la commune ;
- s'assurer de l'effectivité de la prise en charge des compétences transférées notamment en matière d'urbanisme et d'habitat, de santé d'hygiène et d'actions sociales, d'environnement, et de jeunesse et sport.

Ce rapport contient ainsi les observations définitives et les recommandations de la Cour des Comptes à l'issue de ses constatations sur le cadre organisationnel et fonctionnel de la commune (I), la gestion du personnel (II), la gestion budgétaire et financière (III), la comptabilité administrative et celle des matières (IV), l'examen des dépenses de la commune (V) et l'exercice des compétences transférées (VI).

I. ANALYSE DU CADRE ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEL

L'analyse du cadre organisationnel et fonctionnel consiste à mettre en relief les principaux constats qui découlent d'une part, du fonctionnement des organes de gouvernance et d'autre part, de l'organisation et du fonctionnement de l'administration municipale.

1.1 Fonctionnement des organes de gouvernance

Il s'agit d'une part, de l'organe délibérant symbolisé par le conseil municipal et, d'autre part, de l'organe exécutif incarné par le maire assisté de ses adjoints.

1.1.1 Du Conseil municipal

L'examen du fonctionnement du conseil municipal, au regard notamment des dispositions du code général des collectivités territoriales, révèle certains dysfonctionnements.

1.1.1.1 Non-respect des règles de convocation du conseil

L'article 146 de la loi n° 2013-10 du 23 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales indique que toute convocation du conseil « *est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion.* »

L'examen du registre des délibérations de la commune montre que les convocations ne sont pas transcrites audit registre et que les documents attestant du respect de la règle de l'écrit dans la procédure de convocation n'ont pas été mis à la disposition de l'équipe de vérification. Ce qui permet de conclure à un non-respect des dispositions précitées.

1.1.1.2 Nomination d'un secrétaire de séance en dehors des membres du conseil

Durant toute la période sous revue, M. Moustapha Touré, secrétaire municipal, et en de rares occasions, le stagiaire Alioune Diop, ont assuré le secrétariat des réunions du conseil municipal et contresignés les procès-verbaux.

Cette pratique ne respecte pas les dispositions du code général des collectivités territoriales qui, en son article 150, précise qu'*au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres parmi le personnel municipal.*

Même si la disposition laisse apparaître, en substance, la possibilité de se faire assister, notamment par le secrétaire municipal, la prérogative de préparer et de contresigner les procès-verbaux de réunions incombent aux membres désignés du conseil.

1.1.1.3 Non-respect de la périodicité des réunions du conseil

Le tableau ci-après répertorie toutes les réunions tenues par le conseil municipal de 2017 à 2020 et transcrites dans le registre des délibérations.

Tableau n° 1 : réunions du conseil municipal de 2017 à 2020

Années	Date	Objet de la délibération
2017	08/02/2017	Vote du compte administratif de 2015
	09/02/2017	Examen et vote du budget de 2017
	30/08/2017	Information sur l'exploitation de la carrière de sable
	22/11/2017	DOB 2018 /Présentation du compte administratif/Avis du Conseil municipal sur l'attribution de terrains pour la construction d'infrastructures
	28/12/2017	Examen et vote du budget 2018
2018	22/05/2018	Validation du Plan d'investissement triennal
	18/08/2018	Présentation et vote du compte administratif 2017
	05/11/2018	Débat d'orientation budgétaire 2019
	28/11/2018	Validation du plan d'investissement triennal
	13/12/2018	Examen et vote du budget 2019
2019	15/01/2019	Demande de rattachement de keur Ismaïla a la commune de Birkelane
	03/06/2019	Information sur le PACASEN
	20/06/2019	Réactualisation de la délibération N2012/002 du 17 juillet 2012 relatif au lotissement de Birkelane
	08/08/2019	Vote du compte administratif
	10/12/2019	Examen et vote du budget
	12/11/2019	Rencontre de partage du rapport introductif du débat d'orientation budgétaire
2020	06/05/2020	Virement de crédit
	19/05/2020	Délocalisation du marché hebdomadaire
	15/06/2020	Construction de cantines modernes pour le marché
		Recherche de fonds destinés à la réalisation de cantines
	24/07/2020	Vote du compte administratif/Validation du plan d'investissement 2020-2021 et du plan triennal 2019-2021
	11/08/2020	Vote du bureau municipal portant autorisation spéciale de recettes et de dépenses
	11/11/2020	Débat d'orientation budgétaire 2021
Validation du Plan d'investissement annuel (PAI) 2021		

L'analyse du tableau montre que le conseil municipal ne s'est pas réuni lors du deuxième trimestre 2017 et des premiers trimestres pour les années 2018 et 2020. Ce qui constitue une violation des dispositions de l'article 144 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre.* »

1.1.1.4 Absence de signature des registres par les conseillers et d'indication du sens de leur vote

Le registre des délibérations montre que la signature des conseillers présents n'y figure pas comme le prévoit l'article 154 du code général des collectivités territoriales. Certes, des feuilles de présence signées sont agrafées aux extraits de délibération, mais cette pratique n'apporte pas de réponse à une bonne préservation de la mémoire de l'institution municipale. D'ailleurs, sur certains extraits mis à la disposition des vérificateurs, ces dites feuilles n'y figurent pas. Par ailleurs, l'article 148 du code général précise que « *les prénoms et noms des votants, avec*

l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal ». Cette disposition n'est pas respectée au vu des procès-verbaux de délibérations fournis.

Recommandations n°1 : la Cour demande au maire de veiller :

- *au respect des modalités de convocations des conseillers municipaux ;*
- *au respect de la périodicité trimestrielle des réunions du conseil ;*
- *à la désignation **par le conseil le municipal** d'un secrétaire de séance parmi les membres du conseil ;*
- *à la bonne tenue du registre des délibérations.*

1.1.1.5 Léthargie de certaines commissions techniques

Dix (10) commissions techniques ont été mises en place à la suite de l'installation du conseil municipal. Il s'agit des commissions en charge respectivement :

- des Affaires administratives, juridiques et du Règlement intérieur ;
- des Finances, de la Planification et du Développement local ;
- des Domaines, de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- de l'Education et des NTIC ;
- de la Santé, de l'Assainissement et de l'action sociale ;
- de la Jeunesse, des Sports, des Loisirs, de la Culture et du Tourisme ;
- de l'Agro-sylvo pastoral ;
- de la Coopération décentralisée et de l'Environnement ;
- de l'Artisanat et des activités libérales ;
- des Transports, de l'Electrification et de l'Hydraulique.

Même si certains présidents de commissions affirment avoir tenu des rencontres, leur effectivité reste difficile à appréhender, en l'absence de comptes rendus écrits. C'est pourquoi, l'appréciation du dynamisme des commissions ne peut se faire que sur la base des procès-verbaux soumis à l'équipe de vérification. Il ressort de cette analyse un faible niveau d'activité des commissions comme en atteste le tableau qui suit.

Tableau n° 2 : fréquence des réunions des commissions

Commissions	Années				Nombre de réunions durant la période sous revue
	2017	2018	2019	2020	
Affaires administratives, juridiques et du Règlement intérieur	x	x	x	x	4
Finances, Planification et Développement local	x	x	x	x	4
Domaines, Urbanisme et Habitat	x				1
Education et NTIC	x	x	x		3
Santé, Assainissement et Action sociale	xx	x	xx	x	6
Jeunesse, Sports, Loisirs, Culture et Tourisme					0
l'Agro-sylvo-pastoral					0
Coopération décentralisée et Environnement					0
l'Artisanat et Activités libérales					0
Transports, Electrification et Hydraulique					0

Le tableau montre que seules les commissions en charge de la santé, des finances, des affaires juridiques, ont tenu au moins une réunion par an pendant la période. Par contre, pour les commissions en charge des sports, de l'agro-sylvo-pastoral, de l'environnement, de l'artisanat et des transports, aucun procès-verbal de réunion n'a été produit. Ce qui permet de conclure à une absence d'activité de ces dernières.

Recommandation n°2 : la Cour demande au maire et aux présidents de veiller au bon fonctionnement des commissions et d'établir des procès-verbaux de réunions.

1.1.2 Du bureau municipal

En ce qui concerne le fonctionnement de l'organe exécutif, les constats suivant se dégagent :

1.1.2.1 Absence de procès-verbaux des réunions du bureau municipal

Les documents fournis montrent que le bureau municipal n'a produit des procès-verbaux de réunion que pendant la période au cours de laquelle il a assuré la suppléance du conseil, sur le fondement de l'ordonnance n°2020-005 du 30 avril 2020 aménageant des mesures dérogatoires au fonctionnement des conseils municipaux, départementaux et de ville. En effet, les quelques procès-verbaux des réunions du bureau mis à la disposition de l'équipe de vérification entrent dans le cadre de cette période d'exception. Cela dénote du caractère très peu formel des rencontres du bureau dont l'une des missions principales définies par l'article 111 du code général des collectivités territoriales est de préparer l'ordre du jour des séances du conseil. Ce qui implique, l'élaboration de documents écrits.

1.1.2.2 Exercice de compétences dévolues au conseil au-delà de la période prévue

Dans le contexte de la gestion de la pandémie du COVID 19, l'Assemblée nationale a adopté la loi n°2020-13 du 2 avril 2020 habilitant le Président de la République à prendre, par ordonnances, des mesures relevant du domaine de la loi pour faire face à la pandémie du COVID-19 et autorisant la prorogation de l'état d'urgence. A cet effet, l'ordonnance n° 005-2020 aménageant des mesures dérogatoires au fonctionnement des conseils départementaux, municipaux et de ville, a été prise. Elle précise que cette autorisation s'inscrit dans les limites du temps, de trois (3) mois, prévus par la loi d'habilitation. Par conséquent, les dispositions de l'ordonnance précitée devraient, en principe, être applicables jusqu'au 2 juillet 2020.

Le bureau municipal de Birkelane, exerçant les compétences du conseil, a adopté la délibération n°2020-005/C.BLANE en date du 11 août 2020, portant sur une autorisation spéciale de recettes et de dépenses. Cette délibération déborde du cadre temporel défini par la loi d'habilitation.

1.1.2.3 Délibération du bureau en dehors des matières prévues par l'ordonnance n°2020-005

L'ordonnance n° 005-2020 précitée, en même temps qu'elle aménage des mesures dérogatoires au fonctionnement des conseils, circonscrit le périmètre couvert *au réaménagement budgétaire destiné à la participation au Fonds de riposte et de solidarité « FORCE COVID-19 », à l'allocation de secours ainsi qu'à l'achat de vivres, de produits et de matériel de protection nécessaires à la lutte contre cette pandémie.*

Le bureau municipal a adopté le 15 juin 2020 la délibération n° 2020/003/C. BLANE portant sur un virement de crédit de chapitre à chapitre sur un montant de vingt-huit millions (28.000.000) de F CFA. L'objet de ce virement est de modifier la nature des crédits initialement destinés à l'acquisition d'une unité de transformation et de traitement de l'huile en crédit affectés à des travaux d'aménagement d'abris au niveau du marché hebdomadaire. Il apparaît clairement que l'objet de la dépense n'entre pas dans le périmètre défini par l'ordonnance n°005-2020 qui, en substance, prévoit des mesures dérogatoires uniquement dans le cadre des actions de lutte contre le COVID 19.

Autrement dit, sur le fondement des dispositions de l'article 81 du code général des collectivités territoriales, la prérogative d'apporter des modifications au budget, en dehors des matières visées par l'ordonnance sus citée, reste pendant cette période, une prérogative exclusive du conseil municipal. De ce fait, la délibération du bureau municipal a été faite, en violation des règles prescrites par l'ordonnance n°005-2020.

En réponse, le maire affirme que le bureau municipal a délibéré le 11 août sans se rendre compte que le délai prévu par l'ordonnance du Président de la République avait expiré depuis le 02 juillet 2020. Selon lui, le bureau municipal avait jugé nécessaire de délibérer le 15 juin 2020 pour modifier le Plan annuel d'investissement et éviter le rassemblement des conseillers municipaux en période de COVID 19, les restrictions n'étant pas levées.

La Cour prend note de la réponse du maire mais maintient son constat.

Recommandation n°3 : la Cour demande au maire de veiller, à l'avenir, au respect strict des mesures dérogatoires prises dans une situation d'exception.

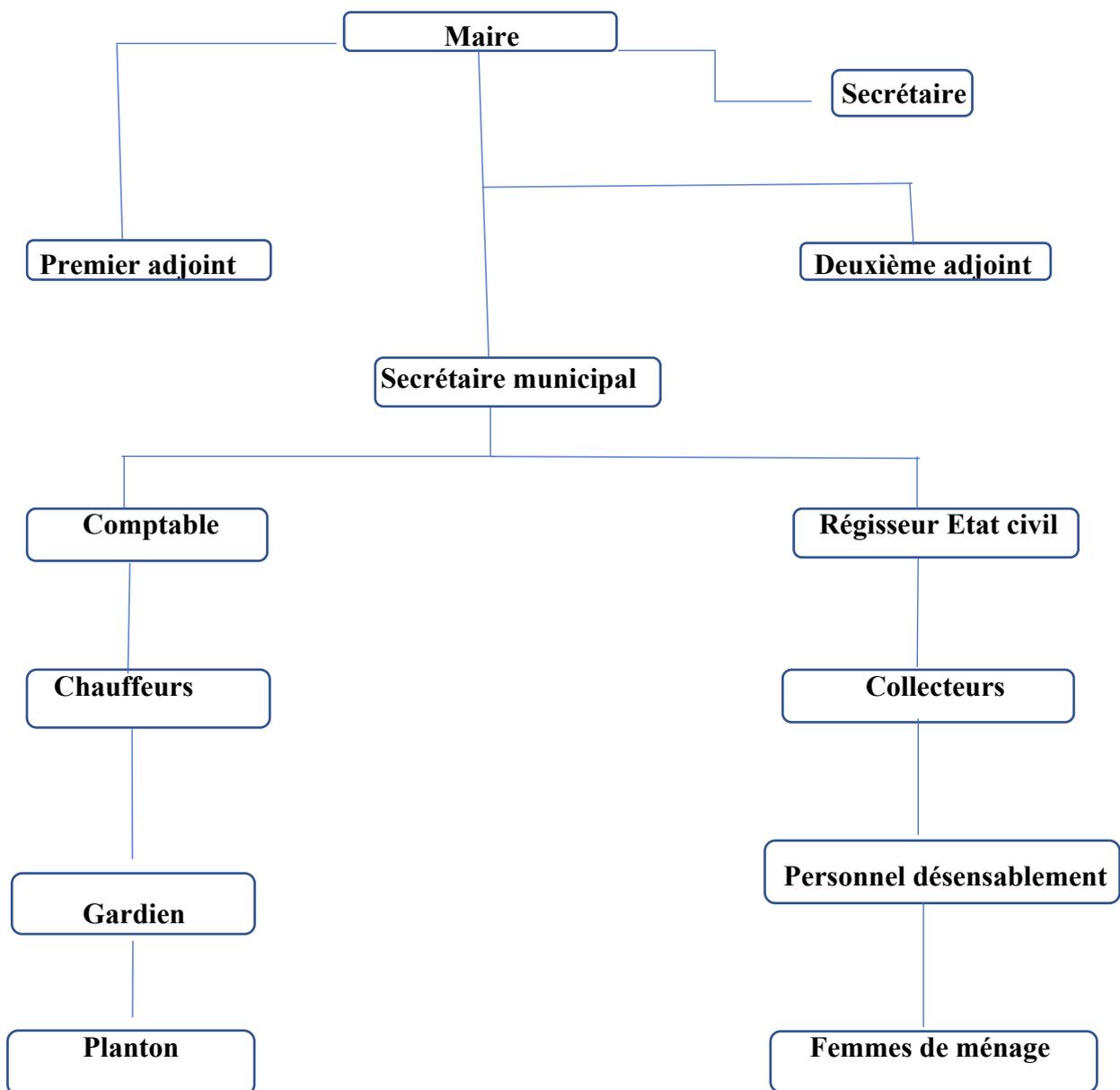
1.2 Organisation et fonctionnement des services

L'étude de l'organisation et du fonctionnement des services a permis de relever les principaux manquements ci-après :

1.2.1 Absence d'unités essentielles dans l'organigramme

La commune n'a pas produit un document attestant de l'adoption de l'organigramme par une délibération du conseil municipal ou un arrêté du Maire y relatif. Cependant, le document remis, faisant office d'organigramme est présenté dans la figure qui suit.

Figure n° 1 : Organigramme de la commune



Il convient de relever que les postes de Premier et de Deuxième adjoint au maire prévus dans cet organigramme ne devraient pas y figurer dans la mesure où, ces derniers forment avec le maire le bureau municipal et n'occupent pas par conséquent, une fonction administrative au sein de la commune.

De plus, la lecture de l'organigramme laisse apparaître que les relations hiérarchiques ne sont pas clairement définies. A titre illustratif, on serait amené de croire que les chauffeurs exercent une relation d'autorité sur les gardiens et ces derniers sur le planton. Ce qui n'est pas réellement le cas.

Par ailleurs, l'analyse de l'organigramme montre que des fonctions aussi importantes que la gestion du personnel et la gestion des services techniques communaux ne sont pas prises en charge. En effet, si le maire déclare que le Secrétaire municipal s'occupe de la gestion du personnel, l'entretien avec ce dernier et l'exploitation des dossiers du personnel révèlent des insuffisances notoires **dans la prise en charge du personnel**. Une section spécifique du rapport aborde ce point.

En ce qui concerne les services techniques, la commune ne dispose pas d'un agent voyer. L'absence d'une fonction aussi essentielle constitue une limite évidente à un bon suivi des travaux et à l'entretien des infrastructures communales.

Certes, pour pallier ce manquement, la commune a engagé un prestataire qui s'occupe, à temps partiel, de l'entretien et de la maintenance du réseau d'éclairage public mais cela ne saurait combler ce vide induit par l'absence d'un service technique communal.

Recommandation n° 4 : la Cour invite le maire à réactualiser l'organigramme de la commune conformément au décret n°2020-30 portant sur les organigrammes-types des collectivités territoriales et à le faire adopter par le conseil ;

1.2.2 Inadéquation du dispositif de gestion de l'état civil

Le service de l'état civil de la commune de Birkelane est dirigé par un (01) agent qui fait office de régisseur, assisté d'un agent à la retraite et de trois (03) agents de la sécurité de proximité (ASP). Un entretien avec le responsable du service suivi d'une visite des locaux a permis de relever, sur les plans organisationnel et fonctionnel, des manquements contraires à une bonne prise en charge de cette fonction. Il s'agit entre autres points de :

- **l'exiguïté des locaux** : le service ne dispose que de deux bureaux qui n'offrent pas de bonnes conditions d'accueil des usagers ;
- **les conditions précaires d'archivage des registres d'état civil** : le service ne détient pas de mobilier adéquat pour une bonne conservation des archives. La plupart des registres sont dans un état de dégradation et sont maintenus dans des étagères vétustes. La situation actuelle ne présage pas d'une bonne conservation des registres et présente même le risque d'une perte de données essentielles pour la commune ;
- **l'absence d'un matériel informatique** : aucun ordinateur n'est affecté au service de l'état civil ; ce qui constitue un obstacle majeur à un recours à l'archivage électronique qui offre des conditions plus sécurisées de conservation des données ;

- **la mauvaise tenue des registres d'état civil** : la tenue des registres ne répond pas aux conditions définies par les articles 38 à 41 du Code de la famille. Il a été observé des manquements tels que l'absence de renseignement des répertoires au début de chaque registre. De plus, l'examen des registres montre la présence de volets 1 déjà renseignés mais non remis au déclarant mais aussi de volets 2, dont la transmission à la juridiction compétente en fin d'année est obligatoire. A cela s'ajoute l'absence sur certains registres, de la signature ou du cachet de l'officier de l'état civil mais aussi de la signature du déclarant ou des conjoints.
De même, l'exploitation des registres révèle que certains feuillets ne sont pas renseignés et d'autres ne sont que partiellement renseignés.
De tels manquements qui concernent surtout les registres de naissance des années 2017, 2018 et 2019 ainsi que le registre des mariages de 2019, sont de nature à entacher l'authenticité des actes d'état civil.

En réponse, le maire a déclaré ignorer l'existence de délais pour la transmission des volets 2 des registres d'état civil au greffe du tribunal de grande instance. Il a d'ailleurs affirmé avoir déjà procédé à la transmission desdits documents au tribunal de grande instance de Kaolack.

La Cour constate effectivement que par bordereau n° 2022-63/C BLANE du 29 décembre 2022, le maire a transmis au Président du tribunal de grande Instance de Kaolack, des dossiers d'état civil concernant la période allant de 2010 à 2021.

Quant au régisseur d'état civil, Ngouda DIOUF, il explique que la présence du volet 1 dans certains registres est due au fait qu'au courant de l'année 2017, le Ministère de l'Education nationale avait demandé d'organiser des audiences de jugement de naissance réservé aux élèves candidats au CFEE. Cette situation brusque, ajoutée au manque de personnel, faisait qu'ils se retrouvaient submergés dans le travail par les nombreuses transcriptions des requêtes. Et, pour permettre aux élèves de ne pas manquer les examens, ils transcrivaient le volet 1 avec deux extraits qu'ils transmettaient à l'officier d'état civil pour la signature.

Pour ce qui est de l'absence de signature et de cachets de l'officier d'état civil, elle était due, selon lui, au fait que les volets 2 et 3 du registre non encore renseigné ne pouvaient pas être signés par l'officier de l'état civil.

Tout en maintenant l'analyse sur la mauvaise tenue des registres d'état civil, la Cour prend acte de sa réponse et de son engagement à corriger les manquements relevés.

Recommandation n° 5 : la Cour demande :

- *au maire de veiller à la transmission, à la fin de chaque année, des volets 2 des registres d'état civil au greffe du tribunal de grande instance compétent ;*
- *de doter le service de l'état civil de locaux adéquats, d'un matériel informatique et de recourir à l'archivage numérique ;*
- *au responsable de l'état civil, de veiller à la tenue des registres d'état civil conformément aux dispositions législatives et réglementaires, en particulier celles définies par les articles 38 à 41 du Code de la Famille.*

1.2.3 Fonction comptable vidée de sa substance

En 2017, madame Nafi CISSE, titulaire d'un diplôme de technicien en comptabilité a été recrutée en tant que prestataire, pour occuper la fonction comptable prévue dans l'organigramme. Depuis son engagement, ses tâches, pour l'essentiel, se limitent à la préparation et à l'enregistrement des états de versement du collecteur principal et à accompagner ce dernier dans la collecte de certaines recettes. L'entretien avec elle a révélé qu'elle ne s'active pas réellement dans la tenue de la comptabilité administrative du Maire en **faisant notamment** la situation des émissions de titres de recettes, la situation des liquidations et des mandatements de dépenses et les crédits restants disponibles, etc. La consignation de toutes ces informations dans les livres comptables permet d'établir le compte administratif en fin de gestion.

Par ailleurs, ce même constat reste valable pour le préposé à la comptabilité des matières confiné aux simples tâches de gestion des entrées et des sorties des fournitures de bureaux, sur ordre du Secrétaire municipal. **Ce qui ne couvre pas toute l'étendue de ses missions notamment en ce qui concerne la gestion de l'ensemble des matières et la tenue des documents comptables y afférent.**

Recommandations n° 6 : la Cour demande au maire de formaliser par arrêté la nomination des agents préposés aux fonctions comptables et de veiller au bon exercice des fonctions qui leur sont confiées.

II. GESTION DU PERSONNEL

2.1 Effectif du personnel de la commune

La commune de Birkelane dispose d'un personnel assez réduit avec une moyenne annuelle de vingt-cinq (25) agents pendant la période sous revue. Ce personnel est composé, d'une part, d'agents permanents disposant de contrats à durée indéterminée et, d'autre part, d'agents non permanents.

Pour le personnel permanent, l'effectif est resté stable entre 2017 et 2020 avec six (6) agents.

S'agissant des non permanents, le nombre a connu une évolution en dents de scie passant de vingt (20) agents en 2017, à dix-sept (17) en 2018 avant de revenir à vingt (20) en 2019 et se situer enfin à dix-neuf (19) agents pour l'année 2020.

En dehors du secrétaire municipal recruté sur la base d'un contrat de prestation de service et du secrétaire municipal stagiaire qui a bénéficié d'un contrat à durée déterminée en 2020, le reste de cette catégorie est constitué essentiellement du personnel temporaire destiné à des opérations de terrain (collecteurs de recettes, agents de nettoyage, chauffeurs, gardiens, etc.). Relativement à ce personnel, il apparaît que pendant la période sous revue, trois (03) recrutements ont eu lieu en 2019, et deux (02) en 2020 malgré le départ de trois (03) agents.

Tableau n°3 : évolution de l'effectif du personnel

Année / Catégorie	2017	2018	2019	2020
Permanent	6	6	6	6
Non permanent	20	17	20	19
Total	26	23	26	25

2.2 Niveau de qualification du personnel

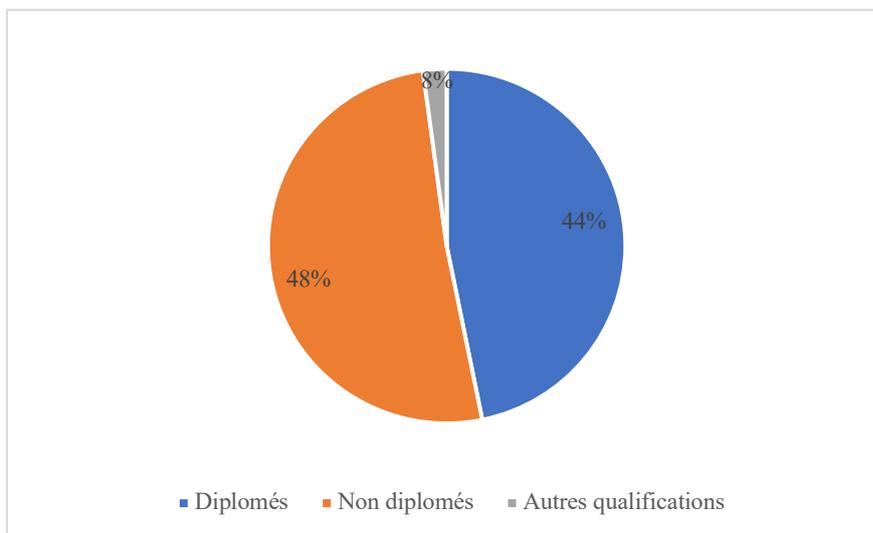
Le niveau de qualification renvoie au type de formation nécessaire pour occuper un poste. Il permet d'apprécier l'aptitude et la capacité d'une personne à occuper un emploi. Il est censé dépendre de la formation et des diplômes, de l'expérience ainsi que des qualités personnelles et morales. L'exploitation des documents transmis à la Cour et les entretiens effectués sur la place ont permis d'analyser le niveau de qualification du personnel de la commune.

Au niveau de la commune de Birkelane, les agents diplômés sont au nombre de onze (11), soit 44 % de l'effectif total. Ces agents disposent essentiellement de diplômes qui varient du niveau de fin d'études élémentaires à des diplômes de fin d'études moyennes ou secondaires. Un seul agent, en l'occurrence le stagiaire pressenti à la fonction de Secrétaire municipal, a obtenu le baccalauréat.

Le personnel non diplômé est de douze (12) agents. Il représente 48% de l'effectif et concerne essentiellement les agents temporaires qui effectuent des tâches liées au nettoyage ou à la collecte de recettes.

Enfin, il est noté que deux agents, soit 8% de l'effectif, sont non diplômés mais disposent de permis de conduire leur permettant d'exercer leur métier de chauffeur.

Graphique n° 1 : répartition des agents selon le profil



Le tableau qui suit présente le personnel de la commune suivant notamment le profil et le poste occupé au sein de l'administration communale.

Tableau n° 4 : profil des agents

Prénoms et nom	Age	Sexe	Date d'engagement	Situation (fonctionnaire, CDI, CDD, temporaire)	Diplômes	Poste occupé
Agents permanents						
Mamadou Bamba FAYE	59	M	1 ^{er} Juillet 2009	Fonctionnaire	CEPE	Collecteur principal
Anta GUEYE	37	F	1 ^{er} Janvier 2010	Fonctionnaire	BFEM, BEP, DTS	Secrétaire
Ngouda DIOUF	32	M	1 ^{er} Mars 2013	CDI	BFEM	Régisseur d'état civil
Diamane FAYE	41	M	1 ^{er} Janvier 2010	Fonctionnaire	Permis	Chauffeur
Nafy CISSE	37	F	1 ^{er} Mai 2015	CDI	BFEM, BT, DTS, BEP	Comptable
Mouhamadou Moustapha BA	41	M	1 ^{er} Juin 2015	CDI	CFEE	Comptables des matières
Agents non permanents						
Moustapha TOURE	72	M	1 ^{er} Mars 2010	Prestataire de service	BEPC	Secrétaire Municipal
Alioune DIOP	53	M	1 ^{er} Janvier 2020	CDD	BAC	Secrétaire municipal stagiaire
Babacar NGUETTE	51	M	1 ^{er} Janvier 2010	Temporaire	Sans diplôme	Agent nettoyage
Mame Rokhy NIASS	34	F	1 ^{er} Janvier 2010	Temporaire	Sans diplôme	Agent nettoyage
Ndéye Astou FALL	36	F	1 ^{er} Janvier 2020	Temporaire	Sans diplôme	Agent nettoyage
Amadou DIALLO	77	M	1 ^{er} Janvier 2010	Temporaire	Sans diplôme	Gardien
Ibra THIAM	60	M	1 ^{er} Janvier 2011	Temporaire	CEPE	Planton
Adama SALL	53	M	27 février 2017	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Pape Waly NDIAYE	69	M	02 janvier 2017	Temporaire	CFEE, CAP	Régisseur
Tidiane MANDIANG	41	M	1 ^{er} Janvier 2014	Temporaire	BFEM BEP électricités	Surveillent réseau
Serigne Mbacké DIAW	34	M	1 ^{er} Septembre 2020	Temporaire	Permis poids lourd	Chauffeur
Cheikh ANNE	73	M	1 ^{er} Juillet 2011	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur des recettes
Aly BA	57	M	02 mai 2016	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Moustapha NDIAYE	61	M	1 ^{er} Juillet 2011	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Bilaly FALL	62	M	1 ^{er} Janvier 2010	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Sidy SYLLA	57	M	1 ^{er} Juillet 2011	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Modou SAKHO	67	M	02 mai 2016	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur
Matar FALL	64	M	1 ^{er} Juillet 2011	Temporaire	CEPE	Superviseur nettoyage
Abdou GUEYE	55	M	1 ^{er} Août 2011	Temporaire	Sans diplôme	Collecteur

Relativement à l'âge des agents, il est constaté que huit (08) d'entre eux ont plus de soixante ans (60) ans et ont, par conséquent, atteint l'âge limite d'admission à la retraite. En dehors du secrétaire municipal, ce sont des agents non permanents assurant des tâches sur le terrain. Il s'agit des Messieurs Ibra Thiam, Amadou Diallo, Pape Wally Ndiaye, Cheikh Anne, Moustapha Ndiaye, Bilaly Fall et Matar Fall.

2.3 Constatations sur la gestion du personnel

Ces constatations concernent essentiellement la situation de certains agents et l'état d'avancement du processus d'intégration de ceux éligibles pour la fonction publique territoriale.

2.3.1 Utilisation d'un personnel non permanent en situation irrégulière

L'audit sur l'utilisation du personnel temporaire a permis de relever l'absence de contrats de travail liant la commune à certains agents non permanents durant la période sous revue.

Le secrétaire municipal relève de cette situation. En effet, Moustapha Touré, agent technique d'agriculture à la retraite assure cette fonction au niveau de la commune en tant que prestataire de service depuis le 1^{er} mars 2010. Toutefois il n'a été retrouvé qu'un contrat couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011, puis renouvelé le 1^{er} janvier 2012 pour la même durée. Relativement à la période sous revue, aucun contrat n'a été fourni à la Cour. **De même, l'arrêté le nommant à cette fonction n'a pas été produit. Ce qui contrevient aux dispositions de l'article premier du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du Secrétaire municipal qui prévoit la nomination du Secrétaire municipal par arrêté du maire.**

En ce qui concerne Tidiane MANDIANG, agent chargé de la surveillance du réseau électrique de la commune, il a été recruté par décision du maire n°2014/01/C.BLANE en date du 1^{er} janvier 2014, pour une période de douze (12) mois. Depuis cette date, Monsieur MANDIANG est préposé aux mêmes tâches au service de la commune. Pour toute la période sous revue, aucun document relatif à la situation de Monsieur MANDIANG n'a été produit alors que celui-ci continue d'exercer la fonction d'agent chargé de la surveillance du réseau électrique.

Cette situation ne se limite pas seulement aux deux agents précités. Elle concerne aussi les autres agents non permanents (agent de nettoyage, collecteurs, gardiens).

Les documents fournis à la Cour font état de décisions d'engagement de personnel temporaire datant des années 2010 et 2011. A l'exception du chauffeur Monsieur Serigne Mbacké DIAW et Monsieur Alioune DIOP recrutés en 2020, les décisions d'engagement des autres agents non permanents demeurent introuvables.

Les relations de travail entre la commune et ces agents montrant l'existence d'une rémunération, des obligations pour chaque partie et un lien de subordination expose la commune à un risque de contentieux social avec d'éventuelles conséquences financières en cas de saisine du juge qui pourrait les qualifier de contrat à durée indéterminée conformément aux dispositions de l'article 44 du code du travail aux termes desquelles : « *le contrat de travail à durée déterminée doit être constaté par écrit. A défaut d'écrit, il est présumé conclu pour une durée indéterminée* ».

En réponse, le maire affirme que Moustapha TOURE est un prestataire, Tidiane MANDIANG a disposé d'un contrat à durée déterminée qui est arrivé à son terme en décembre 2021 et que les autres agents ont signé avec la commune des contrats à durée déterminée qui ont été reconduits de manière tacite.

La cour retient que le maire n'a pas été en mesure de fournir les contrats sus évoqués ni pendant l'étape d'instruction, ni pendant la phase contradictoire.

2.3.2 Intégration partielle d'agents éligibles dans la fonction publique territoriale

L'article 35 du décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Administration générale des collectivités territoriales prévoit l'intégration dans un des corps, des agents remplissant les conditions requises.

Conformément aux dispositions prévues par le décret susmentionné, la procédure prévue a été suivie permettant ainsi l'intégration de trois agents que sont Madame Anta GUEYE, Messieurs Diamane FAYE et Mamadou Bamba FAYE. Sur proposition de la commission ad hoc d'intégration, le Maire a procédé par arrêté n°004/C.BLANE/2020 du 10 mars 2020 à la titularisation dans le corps des commis adjoints de Madame Anta GUEYE nommée stagiaire depuis le 1^{er} avril 2019. Pour Monsieur Diamane FAYE, nommé commis stagiaire à la date du 1^{er} juillet 2018, il a été titularisé dans le corps des commis adjoints par arrêté n°006/C.BLANE/2020 du 10 mars 2020. Quant à Monsieur Mamadou Bamba FAYE, commis stagiaire depuis le 1^{er} juillet 2018, il est titularisé par arrêté n°006/C.BLANE/2020 du 10 mars 2020 dans le corps des commis adjoints.

L'effectif des agents intégrés qui représentent près de 50% des agents éligibles, révèle que la commune devrait encore consentir des efforts supplémentaires.

Dans sa réponse, le maire déclare que le personnel intégré dans la fonction publique territoriale a été proposé par la commission ad hoc mise en place par le ministère en charge des collectivités territoriales.

2.3.3 Absence de tenue des dossiers du personnel

Au terme de l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales « *le dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ».

S'agissant du personnel **non fonctionnaire**, l'article L.222 du code du travail institue un dossier du travailleur dressé par l'employeur qui le transmet pour conservation à l'inspection du travail. Cette déclaration mentionne des informations comme le nom et l'adresse de l'employeur, la nature de l'entreprise et de l'établissement, tous renseignements utiles sur l'état civil, l'identité et la nationalité du travailleur, sa profession, les emplois qu'il a précédemment occupés, la date d'embauche, la nature du contrat, la classification professionnelle, l'emploi tenu et un certificat médical.

Au niveau de la commune, du fait de l'inexistence d'un service dédié à la gestion du personnel, le secrétaire municipal assure cette fonction **sans toutefois d'acte du maire lui assignant cette responsabilité**. Toutefois, sa gestion révèle des manquements dont notamment l'absence de constitution de dossiers pour le personnel aussi bien pour les agents relevant de la fonction publique territoriale que ceux régis par le Code du Travail.

Recommandations n° 7 : la Cour demande au maire :

- **de veiller au respect des dispositions du code du travail notamment en matière de recrutement et de gestion du personnel ;**

- *de nommer un Secrétaire municipal conformément aux dispositions du décret n°2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du Secrétaire municipal;*
- *de poursuivre les efforts d'intégration dans la fonction publique territoriale pour les agents qui en remplissent les conditions ;*
- *de veiller à la constitution et à la bonne tenue des dossiers du personnel.*

III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

3.1 Sincérité des prévisions budgétaires

La sincérité du budget de la commune est appréciée à partir du niveau de réalisation des prévisions de recettes et de dépenses. L'article 255 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose, entre autres conditions, que le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque "les recettes et les dépenses" ont "été évaluées de façon sincère".

3.1.1 Analyse des prévisions de recettes de fonctionnement

Le tableau ci-après renseigne sur le niveau d'exécution des recettes de fonctionnement.

Tableau n° 5 : prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement en FCFA

GESTION	2017	2018	2019	2020	TOTAUX
Prévisions	100 024 750	108 912 000	109 227 000	127 562 189	445 725 939
Réalisations	93 743 889	72 611 763	80 264 428	117 138 069	363 758 149
Taux de réalisation	93,72%	66,67%	73,48%	91,83%	81,61%

Sources : budgets et comptes administratifs

Sur la période sous revue, les prévisions des recettes de fonctionnement connaissent une évolution en hausse continue passant de 100 024 750 FCFA en 2017 à 108 912 000 FCFA en 2018 puis à 109 227 000 FCFA en 2019 et atteignant 127 562 189 FCFA en 2020.

Contrairement aux prévisions, les réalisations ont connu une évolution contrastée avec des taux respectifs de 93,72%, 66,67%, 73,48% et 91,83%. En moyenne, la commune de Birkelane réalise plus de 80% de ses prévisions de recettes de fonctionnement. Le tableau qui suit renseigne sur le niveau d'exécution des recettes de fonctionnement par chapitre.

Tableau n° 6 : prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement par chapitre en FCFA

RUBRIQUES		Résultat de fonctionnement reporté	Produits de l'exploitation	Produits Domaniaux	Impôts locaux	Taxes Municipales	Produits Divers	Dotation de Fonctionnement	Remboursement, Fonds de Concours, Participation	total des prévisions et des réalisations
2017	Prévisions	415 084	3 910 000	30 178 000	6 796 666	1 875 000	4 100 000	48 000 000	4 750 000	100 024 750
	Réalisations	-	1 190 000	24 472 700	3 247 061	296 057	16 538 071	48 000 000	-	93 743 889
	Taux de réalisation	0,00%	30,43%	81,09%	47,77%	15,79%	403,37%	100%	0,00%	93,72%
2018	Prévisions	263 000	16 182 000	29 300 000	5 810 000	2 090 000	4 800 000	48 000 000	2 467 000	108 912 000
	Réalisations	-	1 340 000	19 299 897	3 252 940	145 926	573 000	48 000 000	-	72 611 763
	Taux de réalisation	0,00%	8,28%	65,87%	55,99%	6,98%	11,94%	100%	0,00%	66,67%
2019	Prévisions	-	18 900 000	30 805 000	3 992 000	1 380 000	4 850 000	48 000 000	1 300 000	109 227 000
	Réalisations	-	867 770	19 939 705	6 841 089	806 847	3 809 017	48 000 000	-	80 264 428
	Taux de réalisation	-	4,59%	64,73%	171,37%	58,47%	78,54%	100%	0,00%	73,48%
2020	Prévisions	206 350	12 684 000	24 045 650	28 402 449	5 807 740	8 416 000	48 000 000	-	127 562 189
	Réalisations	2 187 965	600 000	27 287 000	29 458 164	5 537 240	2 691 120	49 376 580	-	117 138 069
	Taux de réalisation	1060,32%	4,73%	113,48%	103,72%	95,34%	31,98%	102,87%	-	91,83%

Source : budgets et comptes administratifs

A la lecture du tableau ci-dessus, il apparaît que la commune tire essentiellement ses ressources de l'exécution régulière des prévisions de la dotation de fonctionnement, du niveau de réalisation satisfaisant des produits domaniaux et dans une moindre mesure des impôts locaux.

Les prévisions de recettes de la dotation de fonctionnement ont été entièrement réalisées sur la période. Les produits domaniaux ont quant à eux enregistré des niveaux de réalisations variables d'une année à une autre mais globalement satisfaisants. En 2017, les prévisions ont été réalisées à hauteur de 81,09%. Ce taux de réalisation a ensuite baissé à 65,87% en 2018 puis à 64,73% en 2019 avant de s'établir à 113,48% en 2020.

Les réalisations de recettes des impôts locaux connaissent une tendance haussière sur la période. Elles ont été de 47,77% en 2017, puis sont passées à 55,99% en 2018 et se sont maintenues au-delà de 100% en 2019 et 2020 avec des taux respectifs de 171,37% et 103,72%.

Les réalisations des produits divers ont été inconstantes sur la période. Elles ont évolué en dents de scie. En 2017, la commune a réalisé 403,37% des prévisions. Ce niveau d'exécution est exceptionnel. Le taux de réalisation s'est effondré en 2018 avec seulement 11,94% des prévisions de recettes réalisées. Ensuite, il est remonté en 2019 à 78,54% avant de chuter de nouveau à 31,98% en 2020.

Le niveau de réalisation des produits de l'exploitation a été très faible sur la période. Son niveau le plus élevé a été constaté en 2017 avec un taux de 30,43%. En 2018, le niveau de réalisation est passé sous la barre des 10% malgré une augmentation du montant recouvré par rapport à la précédente année. Sur le reste de la période, ces produits ont subi une baisse considérable avec un niveau de réalisation en deçà de 5%.

En ce qui concerne le résultat de fonctionnement reporté et le chapitre remboursements, fonds de concours et participations, pour toutes les années où des prévisions ont été inscrites au budget, ces recettes n'ont pas été réalisées, à l'exception de la gestion 2020 où les prévisions de recettes afférent au résultat de fonctionnement reporté ont été réalisées à hauteur 1060,32%.

3.1.2 Analyse des prévisions de recettes d'investissement

Le tableau ci-dessous présente le niveau de réalisation des prévisions de recettes d'investissement de la période.

Tableau n° 7 : prévisions et réalisations des recettes d'investissement en FCFA

GESTION	2017	2018	2019	2020	TOTAUX
Prévisions	37 963 478	40 314 478	76 650 000	103 493 196	258 421 152
Réalisations	21 000 000	13 000 000	50 241 259	100 282 850	184 524 109
Taux de réalisation	55,32%	32,25%	65,55%	96,90%	71,40%

Source : budgets et comptes administratifs

Le taux de réalisation des recettes d'investissement de la période s'élève à 71,40%. Ce niveau d'exécution est essentiellement porté par celui de 2020 où la commune a enregistré le taux de réalisation le plus élevé de la période avec 96,90%. Pour les trois premières gestions, le niveau de réalisation des recettes a été moyen en 2017 avec un taux de 55,32%, très faible en 2018 où la commune n'a réalisé que 32,25% des recettes prévues et assez satisfaisant en 2019, avec un

taux de réalisation des recettes d'investissement qui est de 65,55%, soit 34,45% de recettes non réalisées.

3.1.3 Prévisions de dépenses de fonctionnement

Le tableau ci-dessous présente les taux de réalisation des prévisions des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 8 : prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement en FCFA

GESTION	2017	2018	2019	2020	TOTAUX
Prévisions	100 024 750	108 912 000	109 227 000	127 562 189	445 725 939
Réalisations	94 069 739	72 618 697	88 126 540	115 900 165	370 715 141
Taux de réalisation	94,05%	66,68%	80,68%	90,86%	83,17%

Source : budgets et comptes administratifs

Les niveaux de réalisation des prévisions de dépenses de fonctionnement sont identiques à ceux des recettes de fonctionnement à quelques variations près. Le tableau ci-dessus renseigne que, sur la période de contrôle, la commune a réalisé 83,17% des dépenses prévues.

3.1.4 Prévisions de dépenses d'investissement

Le tableau ci-dessous présente les taux de réalisation des prévisions des dépenses d'investissement.

Tableau n° 9 : prévisions et réalisations des dépenses d'investissement en FCFA

GESTION	2017	2018	2019	2020	TOTAUX
Prévisions	37 963 478	40 314 478	76 650 000	103 493 196	258 421 152
Réalisations	20 949 000	12 900 000	25 498 205	71 524 100	130 871 305
Taux de réalisation	55,18%	32,00%	33,27%	69,11%	50,64%

Source : budgets et comptes administratifs

Le niveau de réalisation des dépenses d'investissement de la période a été très moyen. Sur la période, la commune n'a exécuté que 50,64% des crédits ouverts pour la section investissement. Les gestions 2018 et 2019 ont enregistré les taux de réalisation les plus faibles avec respectivement 32% et 33,27%. La gestion 2020 connaît quant à elle le niveau d'exécution le plus élevé de la période, soit un taux de 69,11%.

Au total, la Cour constate que les prévisions budgétaires sont caractérisées par des taux de réalisation très variables d'une année à une autre. Les niveaux de réalisation des prévisions de recettes et de dépenses de fonctionnement assez satisfaisant sont atténués par celui relativement moyen des recettes d'investissement et par la faiblesse du niveau de réalisation des dépenses d'investissement.

3.2 Analyse financière

L'analyse financière est effectuée à partir des données des comptes administratifs de la commune de Birkelane au titre des gestions de la période de contrôle (2017 à 2020).

Pour conférer aux données comptables le caractère financier, des retraitements comptables sont opérés sur certaines de ces données. Ainsi, le mouvement financier a été extrait des dépenses de fonctionnement, de même le résultat de fonctionnement reporté a été déduit des recettes de fonctionnement. Enfin, dans la détermination des recettes réelles d'investissement, il ne sera

pas tenu compte de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du résultat d'investissement reporté.

La soustraction de ces données réside dans le fait que ce sont de simples jeux d'écritures comptables qui permettent d'assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses, contrairement aux opérations réelles qui donnent une vision plus objective de l'activité économique de la collectivité territoriale.

3.2.1 Formation de l'autofinancement

Sur la période de contrôle, les dépenses et les recettes de fonctionnement ont évolué de façon similaire avec un double effet ciseau. Toutefois, l'augmentation des dépenses a été globalement plus importante que celle des recettes de fonctionnement.

3.2.1.1 Analyse des recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement de la commune ont connu une croissance moyenne sur la période et sont essentiellement constituées des fonds de dotation de l'Etat.

- **Evolution globale des recettes de fonctionnement**

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'évolution des recettes réelles de fonctionnement sur la période quadriennale.

Tableau n° 10 : évolution des recettes de fonctionnement en FCFA

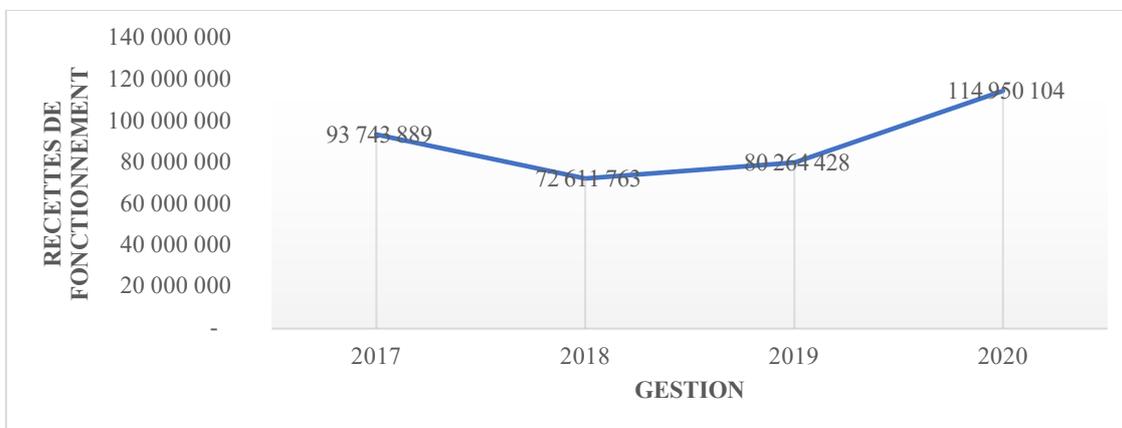
Rubrique	2017	2018	2019	2020	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total recettes de fonctionnement	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	22,62%	7,03%

Source : comptes administratifs

Les recettes réelles de fonctionnement de la période ont enregistré une croissance globale de 22,62% avec une progression annuelle moyenne au taux de 7,03%. De 93 743 889 FCFA en 2017, elles sont passées à 114 950 104 FCFA en 2020.

Malgré cette croissance globale satisfaisante, les recettes de fonctionnement connaissent une évolution mitigée d'une gestion à une autre.

Graphique n° 2 : Evolution des recettes de fonctionnement



Les recettes de fonctionnement ont substantiellement baissé de -22,54% entre 2017 et 2018 passant de 93 743 889 FCFA à 72 611 763 FCFA. Ensuite, elles ont cru de façon continue sur le reste de la période de contrôle. En effet, suite à la baisse constatée en 2018, elles sont passées à 80 264 428 FCFA en 2019 avec un taux de croissance de 10,54% et ont atteint leur niveau le plus élevé de la période en 2020 avec un montant de 114 950 104 FCFA, soit un taux d'évolution de 43,21%.

Une analyse plus fine permet d'apprécier l'évolution par chapitre. Le tableau ci-après présente l'évolution des réalisations des recettes par chapitre.

Tableau n° 11 : évolution des réalisations des recettes de fonctionnement par chapitre

Rubriques	Montant des recettes de fonctionnement par chapitre					Taux d'évolution des recettes de fonctionnement					
	2017	2018	2019	2020	cumul	2017	2018	2019	2020	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Produits de l'exploitation	1 190 000	1 340 000	867 770	600 000	3 997 770		12,61%	-35,24%	-30,86%	-49,58%	-20,41%
Produits Domaniaux	24 472 700	19 299 897	19 939 705	27 287 000	90 999 302		-21,14%	3,32%	36,85%	11,50%	3,70%
Impôts locaux	3 247 061	3 252 940	6 841 089	29 458 164	42 799 254		0,18%	110,30%	330,61%	807,23%	108,56%
Taxes Municipales	296 057	145 926	806 847	5 537 240	6 786 070		-50,71%	452,92%	586,28%	1770,33%	165,44%
Produits Divers	16 538 071	573 000	3 809 017	2 691 120	23 611 208		-96,54%	564,75%	-29,35%	-83,73%	-45,41%
Dotation de Fonctionnement	48 000 000	48 000 000	48 000 000	49 376 580	193 376 580		0,00%	0,00%	2,87%	2,87%	0,95%
Total recettes	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	361 570 184		-22,54%	10,54%	43,21%	22,62%	7,03%

Source : comptes administratifs

La régression significative des recettes de fonctionnement observée entre 2017 et 2018 est à mettre au passif de la baisse des produits divers (-96,54%), des taxes municipales (-50,71%) et des produits domaniaux (-21,14%). La croissance des recettes de fonctionnement de 10,54% qui s'en est suivie en 2019 est portée par la hausse sensible des impôts locaux de +110,30% combinée à la forte progression des produits divers (+564,75%) et de taxes municipales (+452,92%) et à celle très modeste des produits domaniaux (+3,32%). Ces recettes ont été à l'origine de la dégradation de 2018.

Cette croissance s'est poursuivie en 2020 avec une évolution exceptionnelle de 43,21%. Cette hausse significative trouve son explication dans l'augmentation exceptionnelle des taxes municipales (586,28%) et des impôts locaux (330,61%), la hausse substantielle des produits domaniaux (36,85%) et la faible croissance de la dotation de fonctionnement de l'Etat de l'ordre de 2,87%.

- **Structure des recettes réelles de fonctionnement**

Tableau n° 12 : évolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement en FCFA

Rubriques	2017	2018	2019	2020	Part dans les recettes	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Produits de l'exploitation	1 190 000	1 340 000	867 770	600 000	1,11%	-49,58%	-20,41%
Produits Domaniaux	24 472 700	19 299 897	19 939 705	27 287 000	25,17%	11,50%	3,70%
Impôts locaux	3 247 061	3 252 940	6 841 089	29 458 164	11,84%	807,23%	108,56%
Taxes Municipales	296 057	145 926	806 847	5 537 240	1,88%	1770,33%	165,44%
Produits Divers	16 538 071	573 000	3 809 017	2 691 120	6,52%	-83,73%	-45,41%
Sous total recettes propres	45 743 889	24 611 763	32 264 428	65 573 524	46,52%	43,35%	12,75%
Dotation de Fonctionnement	48 000 000	48 000 000	48 000 000	49 376 580	53,48%	2,87%	0,95%
Total recettes	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	100%		

Source : comptes administratifs

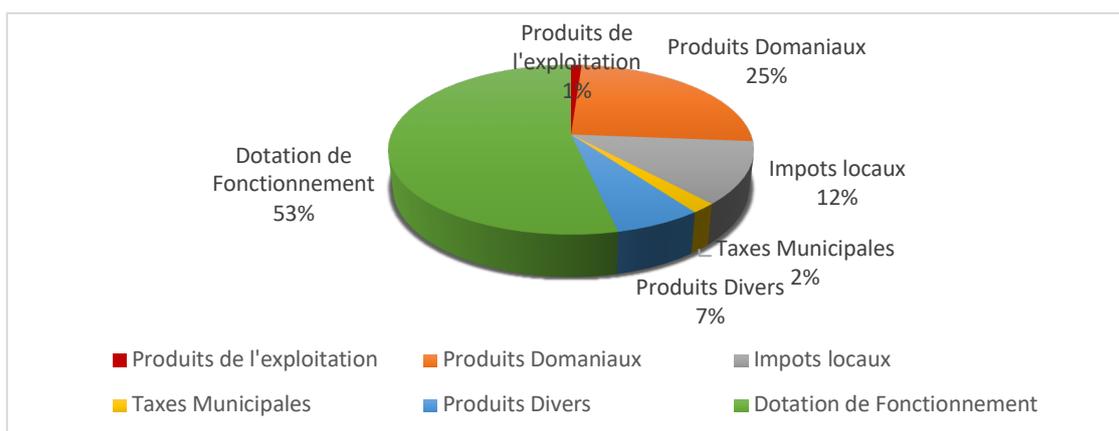
Bien que représentant la part la plus faible des recettes de fonctionnement (1,88%), les taxes municipales enregistrent la croissance la plus forte durant la période avec une évolution globale exceptionnelle de 1770,33% au taux moyen annuel de 165,44%.

Elles sont suivies par les impôts locaux (+807,23% au taux annuel de +108,56%), les produits domaniaux (+11,50% au taux annuel de +3,7%) et la dotation de fonctionnement de l'Etat (+2,87% au taux moyen annuel de +0,95%).

Contrairement à ces recettes, les produits de l'exploitation ont subi une décroissance globale de -49,58% au taux moyen annuel de -20,41% et les produits divers ont globalement chuté de -83,73% au taux moyen annuel de -45,41%.

Ces évolutions exceptionnelles des taxes municipales et des impôts locaux s'expliquent par le reversement en 2020 de la « taxe sur l'électricité consommée » pour un montant de 5 327 740 FCFA et de la « contribution économique locale » pour un montant de 24 508 464 FCFA décomposé en contribution économique locale sur la valeur locative pour 1 231 015 FCFA et en contribution économique locale sur la valeur ajoutée d'un montant de 23 277 449 FCFA. Pour les gestions antérieures ces types de recettes n'ont pas été « reversés ».

Graphique n° 3 : structure des recettes de fonctionnement



Il ressort du tableau et du graphique ci-dessus que les recettes réelles de fonctionnement de la commune sont portées essentiellement par la dotation de fonctionnement et les produits domaniaux. Ces recettes, bien qu'enregistrant des taux de croissance modestes, n'en constituent pas moins les niches les plus pourvoyeuses de recettes pour la commune avec des parts respectives de 53% et 25% sur la période. Les impôts locaux, se classent en troisième position avec une contribution globale de 12%. Ces trois chapitres représentent, à eux seuls, 90% des recettes de fonctionnement de la commune sur l'ensemble de la période. Le reste est partagé entre les produits divers (7%), les taxes municipales (2%) et les produits de l'exploitation (1%).

La même configuration est observée sur les gestions 2018 et 2019 avec des variations diverses où respectivement les trois premiers chapitres sus nommés, représentent 97% et 93%. En 2017, les produits divers ont représenté 17% des recettes et se sont ainsi classés comme troisième source de revenu pour la commune en lieu et place des impôts locaux.

- **Commune fortement dépendante des dotations de l'Etat**

Le tableau ci-dessous récapitule les transferts de l'Etat pour le fonctionnement de la commune durant la période de contrôle.

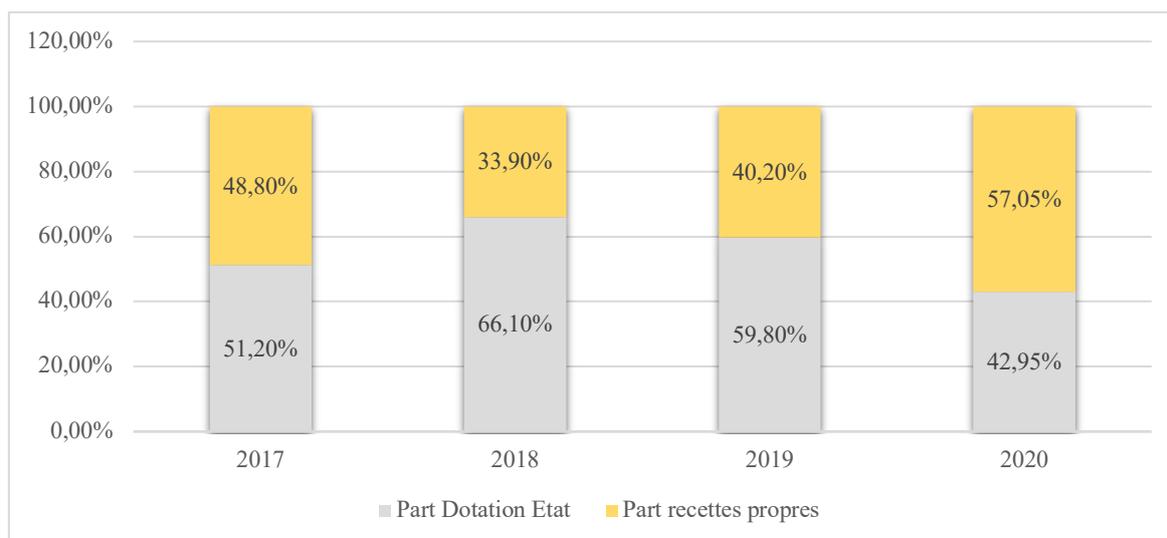
Tableau n° 13 : part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement en F CFA

Rubriques	2017	2018	2019	2020	Total
Dotation de Fonctionnement	48 000 000	48 000 000	48 000 000	49 376 580	193 376 580
Recettes propres	45 743 889	24 611 763	32 264 428	65 573 524	168 193 604
Total recettes de fonctionnement	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	361 570 184
Part Dotation de fonctionnement Etat	51,20%	66,10%	59,80%	42,95%	53,48%
Part recettes propres	48,80%	33,90%	40,20%	57,05%	46,52%

Source : comptes administratifs

Il résulte du tableau ci-dessus que la dotation de fonctionnement reçue de l'Etat par la commune de Birkelane représente 53,48%, soit plus de la moitié des recettes totales de fonctionnement de la période. Elle oscille entre 42,95% et 66,10%, soit en moyenne 55,02% l'année. Avec un tel poids, la commune de Birkelane est fortement dépendante des transferts de l'Etat pour son fonctionnement.

Graphique n° 4 : parts de la dotation de l'Etat et des recettes propres



A l'exception de la gestion 2020, la prédominance de la dotation de l'Etat sur les recettes propres est constatée sur chacune des gestions de la période de contrôle. Elle est plus accentuée en 2018 où la dotation représente 66,10% des recettes de fonctionnement. Elle s'élève à 59,80% en 2019 et à 51,20% en 2017.

Pour la gestion 2020, la dotation de l'Etat représente 42,95% des recettes, soit le niveau le plus faible de la période. Or c'est la seule gestion où la dotation de fonctionnement a connu une augmentation, passant de 48 000 000 FCFA à 49 376 580 FCFA, soit une hausse de 2,87%. Toutefois, cette hausse est absorbée par celle exceptionnelle de 103,24% observée sur les recettes propres entre 2019 et 2020 avec le recouvrement de la contribution économique locale et de la taxe sur l'électricité en 2020.

Le faible niveau de réalisation de certaines catégories de recettes propres favorise cette dépendance accrue de la commune aux transferts de l'Etat.

Recommandation n° 8 : la Cour demande au maire de prendre les mesures nécessaires en vue d'accroître le niveau de recouvrement des recettes propres de la commune notamment en ce qui concerne les produits de l'exploitation et les taxes municipales.

3.2.1.2 Analyse des dépenses réelles de fonctionnement

L'analyse des dépenses de fonctionnement est appréhendée à travers leur évolution et leur répartition par service et par nature.

- **Evolution globale des dépenses de fonctionnement**

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

Tableau n° 14 : évolution des dépenses de fonctionnement en FCFA

Rubrique	2017	2018	2019	2020	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dépenses de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	27,57%	8,45%
Taux d'évolution des dépenses		-17,81%	21,36%	27,91%		

Source : comptes administratifs

Les dépenses de fonctionnement de la période ont enregistré une hausse de 27,57% au taux moyen annuel de 8,45%. Elles ont connu une évolution similaire à celle des recettes de fonctionnement. De 88 359 739 FCFA en 2017, les dépenses ont chuté de 17,81% en 2018 pour s'établir à 72 618 697 FCFA. Pour le reste de la période, les dépenses de fonctionnement ont connu une croissance continue. Elles ont enregistré une hausse de 21,36% en 2019 à 88 126 540 FCFA et ont atteint le niveau de croissance le plus élevé en 2020 avec 112 720 165 FCFA, soit un taux de 27,91%.

- **Evolution et poids des dépenses par service**

L'analyse des dépenses par services conduit à examiner dans un premier temps leur évolution et dans un second temps le poids que représente chaque service en termes de dépenses.

 Evolution des dépenses par service

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de fonctionnement par service sur la période de contrôle.

Tableau n° 15 : évolution des dépenses par service

Rubriques	Dépenses de fonctionnement par service					Taux d'évolution des dépenses par service					
	2017	2018	2019	2020	cumul	2017	2018	2019	2020	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Contingents et participations	4 150 000	3 999 590	6 200 000	3 499 500	17 849 090		-3,62%	55,02%	-43,56%	-15,67%	-5,52%
Cabinet du maire	16 459 790	10 079 600	14 278 800	30 251 009	71 069 199		-38,76%	41,66%	111,86%	83,79%	22,49%
Secrétariats et bureaux	4 022 036	4 951 822	4 047 054	5 568 726	18 589 638		23,12%	-18,27%	37,60%	38,46%	11,46%
Recettes municipales	476 920	91 000	983 540	969 540	2 521 000		-80,92%	980,81%	-1,42%	103,29%	26,68%
service de perception	11 005 167	6 805 836	10 546 799	9 156 099	37 513 901		-38,16%	54,97%	-13,19%	-16,80%	-5,95%
propriétés communales	600 000	465 840	800 000	1 000 000	2 865 840		-22,36%	71,73%	25,00%	66,67%	18,56%
Police municipale et protection des populations	NR	NR	NR	2 499 480	2 499 480		NA	NA	NA	NA	NA
Voirie, squares et jardins	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 000 000		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Nettoieement	7 736 126	6 601 368	7 661 052	6 824 163	28 822 709		-14,67%	16,05%	-10,92%	-11,79%	-4,09%
Eclairage public	1 850 000	1 424 090	1 850 000	4 435 758	9 559 848		-23,02%	29,91%	139,77%	139,77%	33,84%
Education, jeunesse et sport	14 500 000	15 750 000	15 699 500	16 499 500	62 449 000		8,62%	-0,32%	5,10%	13,79%	4,40%
Santé, hygiène et actions sociales	18 749 700	18 499 700	21 499 795	25 656 790	84 405 985		-1,33%	16,22%	19,34%	36,84%	11,02%
Fêtes et cérémonies publiques	1 000 000	1 000 000	1 000 000		3 000 000		0,00%	0,00%	-100,00%	-100,00%	-100,00%
Dépenses diverses	5 310 000	449 851	1 060 000	3 859 600	10 679 451		-91,53%	135,63%	264,11%	-27,31%	-10,09%
TOTAUX	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141		-17,81%	21,36%	27,91%	27,57%	8,45%

Source : comptes administratifs

NR= Non Réalisé

NA= Non Applicable

La déflation de -17,81 % des dépenses de fonctionnement observée en 2018 trouve son explication dans la baisse des dépenses des services Dépenses diverses (-91,53%), Recettes municipales (-80,92%), Cabinet du Maire (-38,76%), Service de Perception (-38,16), Eclairage public (-23,02%), Propriétés communales (-22,36%), Nettoyement (-14,67%), Contingents et Participations (-3,62%), Santé, Hygiène et Actions sociales (-1,33%). Contrairement aux dépenses des services Fêtes et Cérémonies publiques et Voirie, Squares et jardins qui n'ont pas connu d'évolution, celles des services Secrétariats et Bureaux et Education, Jeunesse et Sport ont augmenté respectivement de +23,12% et de +8,62%.

En 2019, les dépenses ont cru de 21,36%. Cette augmentation résulte de la hausse des dépenses des services qui ont été à l'origine de la baisse de 2018. Il s'agit des services Recettes Municipales (+980,81%), Dépenses diverses (+135,63%), Propriétés communales (+71,73%), Contingents et Participations (+55,02%), Service de Perception (+54,97), Cabinet du Maire (+41,66%), Eclairage public (+29,91%), Santé, Hygiène et Actions Sociales (+16,22%) et Nettoyement (+16,05%). Les dépenses des services Fêtes et Cérémonies publiques et Voirie, Squares et jardins connaissent la même situation que celle de 2018. Elles sont restées constantes alors que celles des services Secrétariats et Bureaux et Education, Jeunesse et Sport ont connu une situation inverse par rapport à la précédente et ont diminué respectivement de -18,27% et de -0,32%.

La tendance haussière observée entre 2018 et 2019 s'est confirmée entre 2019 et 2020 avec une hausse de 27,91% des dépenses en 2020. Celle-ci est la résultante de l'augmentation des dépenses des services Dépenses diverses (+264,11%), Fêtes et Cérémonies publiques (+150%), Eclairage public (+139,77%), Cabinet du Maire (+111,86%), Secrétariats et Bureaux (+37,60%), Propriétés communales (+25%), Santé, Hygiène et Actions sociales (+19,34%), Education, Jeunesse et Sport (+5,10%). Tous les autres services ont vu leurs dépenses baisser. Il s'agit des services Contingents et Participations (-43,56%), Service de Perception (-13,19), Nettoyement (-10,92%), Recettes municipales (-1,42%), et Voirie, Squares et jardins (-0,02%).

La tendance haussière des dépenses de fonctionnement de la période résulte de l'accroissement des dépenses allouées à certains services. Il s'agit essentiellement des services Eclairage Public (+139,77%), Recettes municipales (+103,29), Cabinet du Maire (+83,79%), Propriétés communales (+66,67%), Secrétariats et Bureaux (+38,46%), Santé, Hygiène et Actions sociales (+36,84%) et Education, Jeunesse et Sport (+13,79).

Les dépenses affectées au service Voirie, Square et jardins sont restés constantes sur la période. Les autres services ont cependant vu leurs dépenses décroître sensiblement sans éclipser la hausse des dépenses des services cités plus haut. Il s'agit des services : Fêtes et cérémonies publiques avec une évolution globale de -100% au taux moyen annuel de -100%, Dépenses diverses d'une décroissance globale de -27,31% au taux moyen annuel de -10,09%, service de perception -16,80% au taux moyen annuel de -5,95%, Contingents et participations -15,67% au taux moyen annuel de -5,52% et Nettoyement -11,79% au taux moyen annuel de -4,09%

 Poids des dépenses par service

Le tableau ci-dessous renseigne sur la part de chaque service dans les dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 16 : poids des dépenses par service en F CFA

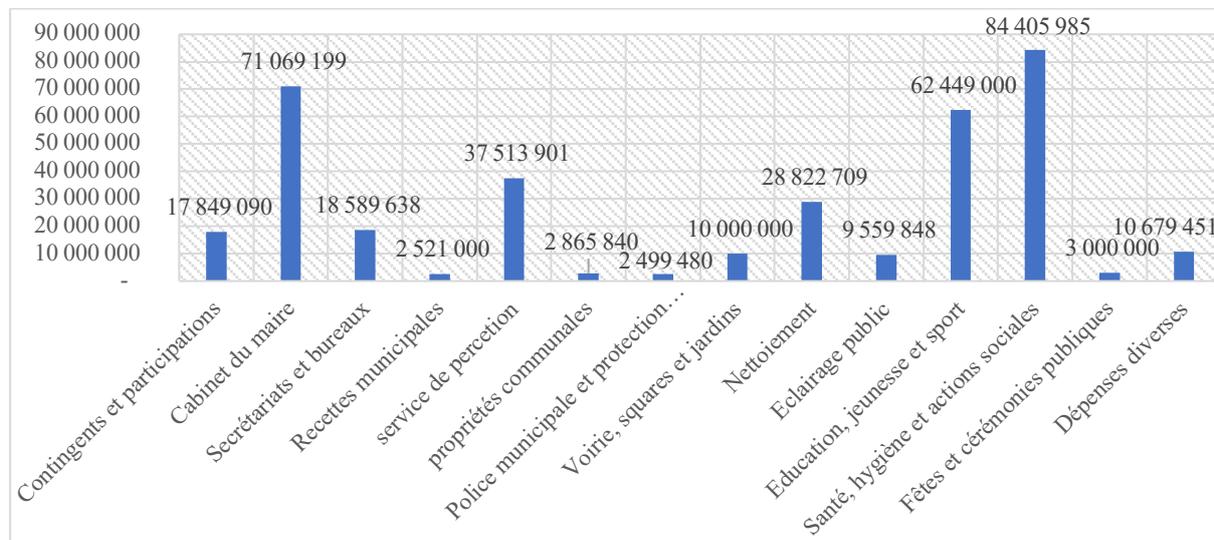
Rubrique	2017	2018	2019	2020	CUMUL	PART DANS DEPENSES DE FONCTIONNEMENT.
Contingents et participations	4 150 000	3 999 590	6 200 000	3 499 500	17 849 090	4,93%
Cabinet du maire	16 459 790	10 079 600	14 278 800	30 251 009	71 069 199	19,64%
Secrétariats et bureaux	4 022 036	4 951 822	4 047 054	5 568 726	18 589 638	5,14%
Recettes municipales	476 920	91 000	983 540	969 540	2 521 000	0,70%
service de perception	11 005 167	6 805 836	10 546 799	9 156 099	37 513 901	10,37%
propriétés communales	600 000	465 840	800 000	1 000 000	2 865 840	0,79%
Police municipale et protection des populations				2 499 480	2 499 480	0,69%
Voirie, squares et jardins	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 000 000	2,76%
Nettoiemnt	7 736 126	6 601 368	7 661 052	6 824 163	28 822 709	7,97%
Eclairage public	1 850 000	1 424 090	1 850 000	4 435 758	9 559 848	2,64%
Education, jeunesse et sport	14 500 000	15 750 000	15 699 500	16 499 500	62 449 000	17,26%
Santé, hygiène et actions sociales	18 749 700	18 499 700	21 499 795	25 656 790	84 405 985	23,33%
Fêtes et cérémonies publiques	1 000 000	1 000 000	1 000 000		3 000 000	0,83%
Dépenses diverses	5 310 000	449 851	1 060 000	3 859 600	10 679 451	2,95%
TOTAUX	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141	100%

Source : comptes administratifs

L'analyse du tableau ci-dessus révèle que le service Santé, Hygiène et actions sociales est le plus dépensier sur la période avec 23,33% des dépenses de fonctionnement de la période. Il est suivi des services Cabinet du Maire et Education, Jeunesse, culture et sport qui absorbent respectivement 19,64% et 17,26% des dépenses. Ces trois services représentent 60,23% des dépenses de la période.

Les autres services consomment 39,67% des dépenses de fonctionnement. Il s'agit des services : Service de Perception (10,37%), Nettoiement (7,97%), Secrétariats et Bureaux (5,14%), Contingents et Participations (4,93%), Dépenses diverses (2,95%), Voirie, Squares et jardins (2,76%), Eclairage Public (2,64%), Fêtes et Cérémonies publiques (0,83%), Propriétés communales (0,79%), Recettes municipales (0,70%), Police municipale et protection des populations (0,69%).

Graphique n°5 : dépenses par services



Source : comptes administratifs

La prédominance du service Santé, Hygiène et Actions Sociales, tel qu'elle apparait sur le graphique et le tableau ci-dessus, pourrait conduire à conclure une prise en charge considérable de la compétence santé, alors que 77% des dépenses de ce service sont consacrées aux secours aux indigents et aux sinistrés.

- **Analyse des dépenses de fonctionnement par nature**

Les dépenses de fonctionnement sont regroupées en onze catégories suivant leur nature. Il s'agit : des dépenses de personnel constituées des charges salariales et sociales, des primes et indemnités (y compris les indemnités de représentation du maire et de ses adjoints, des délégués de quartier, du receveur et de billetterie), des secours aux indigents et aux sinistrés, des participations de la commune aux fonctionnements des structures locales déconcentrées et/ou relevant des compétences transférées, des dépenses en carburant et lubrifiant, des dépenses relatives à l'achat des autres matières et de fournitures consommées pour les besoins de son fonctionnement, la réalisation de ses activités et l'exercice de ses compétences, des dépenses de travaux d'entretien et de réparation, des dépenses portant achats de services extérieurs, des dépenses diverses, des dépenses couvrant les frais de mission et des dépenses de coupes récompenses et prix et enfin des subventions constituées exclusivement d'appuis aux lieux de culte.

- **Evolution des dépenses par nature**

Le tableau ci-dessous renseigne sur l'évolution de ces dépenses durant la période de contrôle.

Tableau n° 17 : évolution des dépenses par nature

Rubriques	Montant en FCFA					Taux d'évolution					
	2017	2018	2019	2020	cumul	2017	2018	2019	2020	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Dépenses de personnel	25 440 749	24 330 026	26 716 905	26 896 988	103 384 668		-4,37%	9,81%	0,67%	5,72%	1,87%
secours aux indigents et aux sinistrés	16 000 000	16 000 000	16 000 000	15 995 075	63 995 075		0,00%	0,00%	-0,03%	-0,03%	-0,01%
Participations	9 150 000	10 749 590	12 400 000	14 661 500	46 961 090		17,48%	15,35%	18,24%	60,23%	17,02%
Achats de matières et fournitures (hors carburant et lubrifiant)	9 620 000	8 674 090	10 200 000	13 565 758	42 059 848		-9,83%	17,59%	33,00%	41,02%	12,14%
Travaux d'entretien et de réparation	8 050 000	6 165 840	6 450 000	12 100 000	32 765 840		-23,41%	4,61%	87,60%	50,31%	14,55%
Carburants et lubrifiants	4 449 410	1 749 300	7 498 135	12 198 350	25 895 195		-60,68%	328,64%	62,69%	174,16%	39,96%
Achats de services extérieurs	5 699 580	1 500 000	4 262 000	3 212 000	14 673 580		-73,68%	184,13%	-24,64%	-43,64%	-17,40%
dépenses diverses	5 450 000	449 851	600 000	7 790 994	14 290 845		-91,75%	33,38%	1198,50%	42,95%	12,65%
coupe récompense et prix	3 000 000	3 000 000	2 999 500	2 999 500	11 999 000		0,00%	-0,02%	0,00%	-0,02%	-0,01%
frais de mission	1 000 000	-	1 000 000	1 800 000	3 800 000		-100,00%	#DIV/0!	80,00%	80,00%	21,64%
subventions	500 000	-	-	1 500 000	2 000 000		-100,00%	#DIV/0!	#DIV/0!	200,00%	44,22%
Totaux	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141		-17,81%	21,36%	27,91%	27,57%	8,45%

Source : comptes administratifs

Les dépenses de personnel ont connu une croissance très modeste passant de 25 440 749 FCFA en 2017 à 26 896 988 FCFA en 2020, soit une augmentation globale de 5,72% au taux moyen annuel de 1,87%. Elles ont légèrement baissé en 2018 de -4,37% passant à 24 330 026 FCFA, puis ont cru de 9,81% en 2019 où elles s'élevèrent à 26 716 905 FCFA. Elles sont restées presque au même niveau en 2020 avec une croissance très marginale de 0,67%.

Les dépenses relatives aux secours aux indigents et aux sinistrés et celles des coupes, récompense et prix sont restées quasiment constantes sur la période avec des évolutions très marginales voire quasi nulles. Elles ont varié respectivement de -0,03% et de -0,02% au taux moyen annuel identique de -0,01%. En moyenne, chaque année, la commune de Birkelane dépense 16 000 000 FCFA en secours et 3 000 000 FCFA en coupes, récompense et prix.

Les contributions de la commune aux fonctionnements des structures locales et ou déconcentrées ont globalement augmenté sur la période quadriennale de 60,23% soit en moyenne une croissance de 17,02% l'an. De 9 150 000 FCFA en 2017, elles ont cru de 17,48% en 2018 pour s'établir à 10 749 590 FCFA. La tendance s'est poursuivie en 2019 où les dépenses s'élevèrent à 12 400 000 FCFA, soit un taux de croissance de 15,35% et s'est confirmée en 2020 avec un taux de croissance de 18,24% représentant le plus élevé de la période, soit un montant de 14 661 500 FCFA.

Les achats de matières et fournitures consommées (hors carburant et lubrifiant) connaissent une évolution similaire à celle des dépenses de travaux d'entretien et réparations et à celle des dépenses diverses. Elles ont connu des augmentations globales non négligeables respectivement de 41,02%, 50,31% et 42,95% à des taux moyens annuels de 12,14%, 14,55% et 12,65%. En 2018, ces dépenses ont chuté respectivement de -9,83%, -23,41% et -91,75% ; puis elles sont remontées en 2019 avec des évolutions respectives de 17,59%, 4,61% et 33,38% et ont connu une croissance soutenue en 2020 aux taux respectifs de 33%, 87,60% et 1198,50%.

Les dépenses en carburant et lubrifiant ont globalement évolué de 174,16%. Elles enregistrent la deuxième plus grande hausse de la période avec une augmentation moyenne annuelle de 39,96%. Suite au repli de -60,68% observé en 2018 où elles sont passées de 4 449 410 FCFA à 1 749 300 FCFA, elles ont connu une croissance exponentielle passant à 7 498 135 FCFA en 2019 et atteignant 12 198 350 FCFA en 2020, soit des taux d'évolution respectifs de 328,64% et 62,69%. Leur évolution est identique à celle des dépenses analysées au paragraphe précédent.

Les achats de services extérieurs sont les seules dépenses qui ont diminué de façon sensible sur la période. Ils ont globalement chuté de -43,64% au taux moyen annuel de -17,40%. L'évolution de ces dépenses s'est faite en dents de scie. Après une baisse substantielle de -73,68% en 2018, elles ont cru de 184,13% avant de s'affaïsser de nouveau de -24,64%

Concernant les frais de mission, ils ont enregistré une croissance globale de 80% au taux moyen annuel de 21,64%. Ils ont été de 1 000 000 FCFA en 2017 et 2019 et sont passés à 1 800 000 FCFA en 2020.

Les subventions, composées exclusivement de celles accordées aux lieux de culte connaissent une évolution exceptionnelle de 200%. Elles enregistrent ainsi la croissance la plus élevée de

la période au taux moyen annuel de 44,22%. Elles ne sont versées qu'en 2017 et 2020 pour des montants respectifs de 500 000 FCFA et 1 500 000 FCFA.

En définitive, suivant leur classement par nature, la croissance des dépenses de fonctionnement est portée par l'augmentation exceptionnelle des subventions des lieux de culte, des dépenses en carburant et lubrifiant, des frais de mission et des participations conjuguée à la progression moyenne des dépenses des travaux d'entretien et de réparation, des dépenses diverses et des achats de matières et fournitures consommées.

Poids des dépenses par nature

Le tableau ci-dessous présente la répartition des dépenses de fonctionnement par nature.

Tableau n° 18 : dépenses de fonctionnement par nature en FCFA

Rubriques	2017	2018	2019	2020	cumul	part dans dépenses totales de fonctionnement
Dépenses de personnel	25 440 749	24 330 026	26 716 905	26 896 988	103 384 668	28,57%
secours aux indigents et aux sinistrés	16 000 000	16 000 000	16 000 000	15 995 075	63 995 075	17,69%
Participations	9 150 000	10 749 590	12 400 000	14 661 500	46 961 090	12,98%
Achats de matières et fournitures (hors carburant et lubrifiant)	9 620 000	8 674 090	10 200 000	13 565 758	42 059 848	11,62%
Travaux d'entretien et de réparation	8 050 000	6 165 840	6 450 000	12 100 000	32 765 840	9,06%
Carburants et lubrifiants	4 449 410	1 749 300	7 498 135	12 198 350	25 895 195	7,16%
Achats de services extérieurs	5 699 580	1 500 000	4 262 000	3 212 000	14 673 580	4,06%
dépenses diverses	5 450 000	449 851	600 000	7 790 994	14 290 845	3,95%
coupe récompense et prix	3 000 000	3 000 000	2 999 500	2 999 500	11 999 000	3,32%
frais de mission	1 000 000	-	1 000 000	1 800 000	3 800 000	1,05%
subventions	500 000	-	-	1 500 000	2 000 000	0,55%
Totaux	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141	

Source : comptes administratifs

Les dépenses de personnel représentent la part la plus importante des dépenses durant la période. Elles s'élèvent à 28,57% des dépenses globales. Elles sont suivies des dépenses en secours aux indigents et aux sinistrés qui représentent 17,69% ensuite des participations avec 12,98% et des achats de matières et fournitures consommées 11,62%.

Cumulées, ces quatre catégories de dépenses représentent 70,86% des dépenses de fonctionnement contre 29,14% pour les autres catégories de dépenses.

➤ Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent la catégorie de dépenses par nature la plus significative. Ces dépenses s'élèvent à 28,79% en 2017, 33,50% en 2018, 30,32% en 2019 et 23,86% en 2020.

Tableau n° 19 : part des dépenses de personnel dans les dépenses et recettes en FCFA

gestion	2017	2018	2019	2020	cumul
Dépenses de personnel	25 440 749	24 330 026	26 716 905	26 896 988	103 384 668
Dépenses réelles de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141
Recettes réelles de fonctionnement	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	361 570 184
Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement	28,79%	33,50%	30,32%	23,86%	28,57%
Part des dépenses de personnel dans les recettes de fonctionnement	27,14%	33,51%	33,29%	23,40%	28,59%

Source : comptes administratifs

A quelques variations près, la part des dépenses de personnel dans les recettes de fonctionnement est identique à celle dans les dépenses globales de fonctionnement. En 2017, elles ont représenté 27,14% des recettes. Ensuite, elles ont vu leur poids passer à 33,51% en 2018 avec la chute drastique des recettes alors que les dépenses de personnel n'ont que légèrement baissé. Ce niveau s'est maintenu en 2019 avec une part de 33,29% et s'est effondré de 10 points en 2020 passant à 23,40% eu égard à la hausse très substantielle des recettes.

Au total, la commune de Birkelane réserve en moyenne chaque année 28,59% de ses recettes réelles de fonctionnement à la couverture de ses dépenses de personnel. Elle reste en phase avec la norme édictée par la Direction des collectivités territoriales. Celle-ci prescrit aux collectivités territoriales de consacrer au maximum 40% des recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

Recommandation n° 9 : la Cour demande au maire de maintenir le niveau des dépenses de personnel en dessous du seuil fixé.

3.2.1.3 Capacité d'autofinancement financement

La capacité d'autofinancement (CAF) ou l'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

En l'espèce, en raison de l'absence de recours à l'emprunt et donc de charges financières, l'épargne brute est confondue à l'épargne nette ou l'épargne de gestion. Elle est le surplus dégagé par la section de fonctionnement pour permettre le financement des investissements.

- **L'Épargne brute**

La CAF a enregistré sur la période une évolution de -58,58% au taux annuel de -25,46%. La raison est que, certes les recettes ont sensiblement progressé (+22,62% au global soit 7,03% annuel), mais dans le même temps, les dépenses ont connu une croissance plus rapide (+27,57% au global soit +8,45% annuel). Il s'y ajoute que le volume des dépenses exécutées a été globalement plus consistant que celui des recettes disponibles favorisant une CAF négative, mais avec une variation d'intensité variable sur la période sous revue.

Tableau n° 20 : épargne brute en FCFA

Gestion	2017	2018	2019	2020	cumul	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
recettes réelles de fonctionnement	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	361 570 184	22,62%	7,03%
Dépenses réelles de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141	27,57%	8,45%
Epargne brute	5 384 150	- 6 934	- 7 862 112	2 229 939	- 254 957	-58,58%	-25,46%

Source : comptes administratifs

Sur la période sous revue, seules les gestions 2017 et 2020 font état d'une épargne brute positive, les gestions 2018 et 2019 ayant enregistré des déficits.

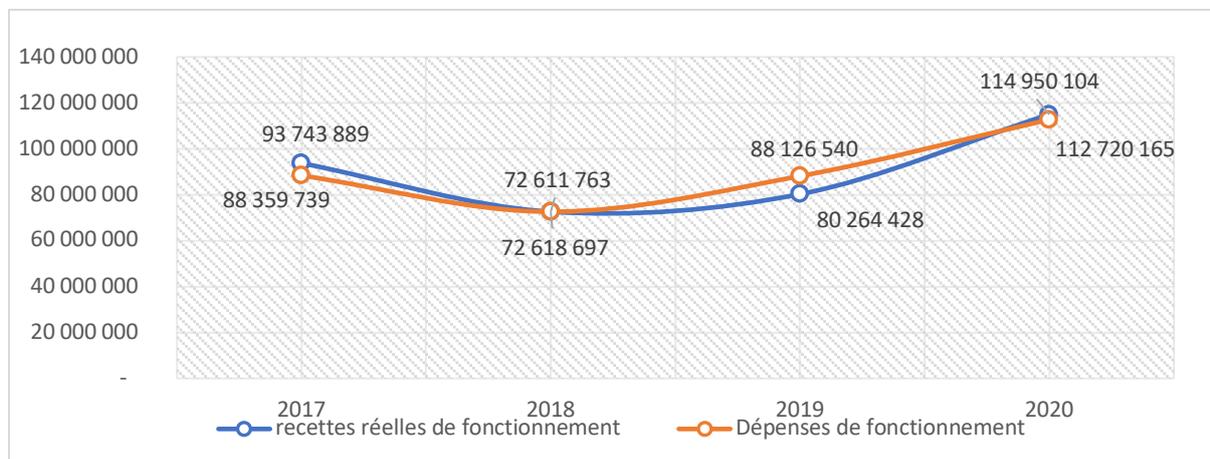
De 5 384 150 FCFA en 2017, l'épargne brute a chuté à - 6 934 FCFA en 2018. Cet affaissement de la CAF résulte d'un effet ciseau avec la baisse plus importante des recettes (-22,54%) comparée à celle des dépenses qui ont diminué de -17,81%.

L'effondrement de l'autofinancement a été substantiel en 2019. La cause de cet effondrement à -7 862 112 FCFA réside dans une croissance plus élevée des dépenses (+21,36%) par rapport aux recettes (+10,54%).

L'embellissement de la situation constatée en 2020 est du fait d'un deuxième effet ciseau avec l'augmentation plus significative des recettes avec une évolution exponentielle de 43,21% et de celle modérée des dépenses qui ont cru de 27,91% donnant lieu à un résultat positif de 2 229 939 FCFA.

En définitive, la gestion de la commune a révélé une incapacité d'autofinancement d'un montant global de 254 957 FCFA.

Graphique n° 6 : évolution des recettes et des dépenses



- **Evolution du taux d'épargne**

Le taux d'épargne brute est un indicateur de solvabilité de la commune. Il représente la part des recettes réelles épargnée chaque année et destinée à la couverture des dépenses d'investissement.

Tableau n° 21 : taux d'épargne brute en FCFA

gestion	2017	2018	2019	2020	cumul
recettes réelles de fonctionnement	93 743 889	72 611 763	80 264 428	114 950 104	361 570 184
Dépenses de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141
Epargne brute	5 384 150	- 6 934	- 7 862 112	2 229 939	- 254 957
taux d'épargne brute	5,74%	-0,01%	-9,80%	1,94%	-0,07%

Source : comptes administratifs

En 2017, les recettes générées ont permis à la commune de faire face à ses dépenses de fonctionnement et d'épargner 5,74% des ressources afin d'assurer la couverture des dépenses d'investissement, soit près de 6 francs seulement économisés sur 100 francs de recettes récoltées. Ce taux, qui reste le plus élevé de la période sous revue, atteste d'une faible propension à épargner de la commune pour financer ses projets d'investissement.

La situation s'est dégradée en 2018 avec une chute substantielle de la capacité d'épargne à -0,01%, Cet état de fait s'est poursuivi en 2019 où la CAF a de nouveau subi un affaissement conséquent avec un taux d'épargne de -9,80% plombant ainsi la trésorerie.

En 2020, la CAF a fait une importante remontée, sans atteindre son niveau record de 2017, pour s'établir à un taux d'épargne de 1,94%. Toutefois, ce niveau ne permet à la commune de n'épargner que près de 2 francs sur 100 francs de recettes disponibles.

Au total, sur la période, la situation financière de la commune demeure préoccupante. En effet, avec un taux d'épargne globale de -0,07%, la commune de Birkelane **déficitaire** et ne présente pas une propension à épargner pour financer ses projets d'investissement.

La forte dépendance aux transferts de l'Etat et l'amélioration de la situation en 2020 demeurent insuffisantes pour permettre à la commune de réserver le quart des recettes réelles de fonctionnement au financement des projets d'investissements communaux.

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

Recommandation n° 10 : la Cour demande au maire de prendre les mesures nécessaires en vue de consacrer, si possible, au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

3.2.2 Financement des investissements

La réalisation des investissements permet à la commune d'améliorer le niveau et le cadre de vie des populations de façon durable notamment à travers la réalisation d'équipements socio-économiques, d'infrastructures de base... Elle nécessite pour ce faire une mobilisation de recettes d'investissement pour couvrir éventuellement les dépenses.

3.2.2.1 Recettes d'investissement

Les recettes d'investissement de la commune proviennent de sources très peu variées. Néanmoins leur progression a été très significative sur la période.

- **Evolution globale des recettes d'investissement**

L'évolution des recettes d'investissement est présentée à travers le tableau qui suit.

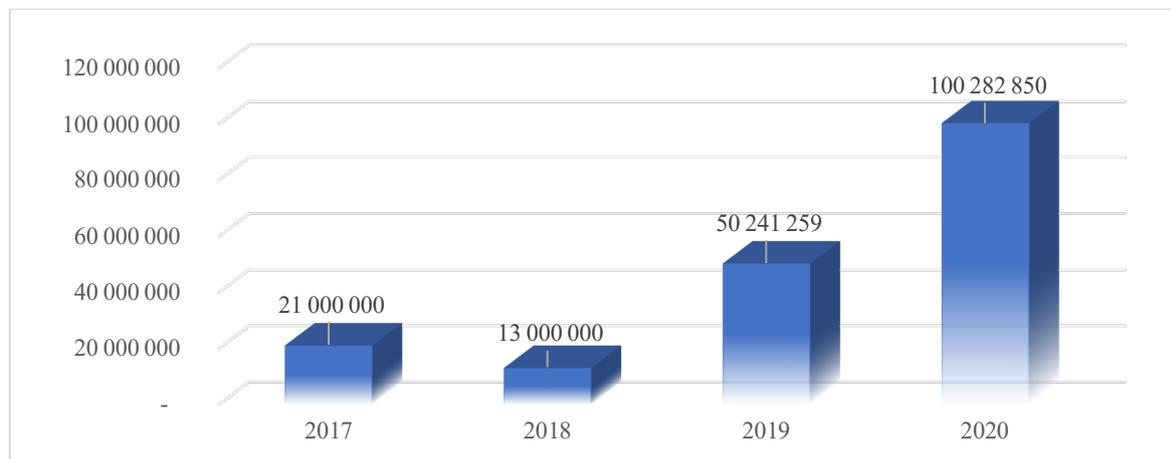
Tableau n° 22 : évolution des recettes d'investissement en F CFA

GESTION	2017	2018	2019	2020	CUMUL	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Recettes d'investissement	21 000 000	13 000 000	50 241 259	100 282 850	184 524 109	1319,42%	142,12%

Source : comptes administratifs

Les recettes d'investissement ont enregistré une croissance exceptionnelle de 1319,42% au taux moyen annuel de 142,12%. Elles sont passées de 21 000 000 FCFA en 2017 à 100 282 850 FCFA en 2020.

Graphique n° 7 : évolution des recettes d'investissement



De 21 000 000 FCFA en 2017, les recettes d'investissement ont sensiblement baissé de -38,10% en 2018 passant à 13 000 000 FCFA. Ensuite, elles ont connu une croissance exponentielle continue sur le reste de la période atteignant 50 241 259 FCFA en 2019, soit un taux de 286,47% et culminer à un niveau record de 100 282 850 FCFA en 2020, soit un taux de 99,60%.

Cette hausse exceptionnelle des recettes d'investissement est à mettre au crédit des fonds du PACASEN qui sont exclusivement dédiés au financement des investissements au sein des collectivités territoriales éligibles et ayant satisfaits aux conditions minimales obligatoires. Sur la période de contrôle, la commune de Birkelane a reçu 94 562 784 FCFA du PACASEN soit 37 228 417 FCFA en 2019 et 57 334 367 FCFA en 2020.

- **Investissements locaux assujettis aux transferts de l'Etat**

Les recettes d'investissement de la commune de Birkelane sont composées, au cours de la période, du fonds de concours du FECT, des autres fonds de concours (financement PACASEN), de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du résultat d'investissement reporté.

Tableau n° 23 : structure des recettes d'investissement de la période en F CFA

Gestion	2017	2018	2019	2020	CUMUL
total recettes d'investissement	21 000 000	13 000 000	50 241 259	100 282 850	184 524 109
Fonds de concours du FECT	21 000 000	13 000 000	12 912 614	15 025 429	61 938 043
Autres fonds de concours	0	0	37 228 417	57 334 367	94 562 784
Excédent de fonctionnement capitalisé	0	0	0	3 180 000	3 180 000
Résultat d'investissement reporté	0	0	100 228	24 743 054	24 843 282
Poids du Fonds de concours du FECT	100,00%	100,00%	25,70%	14,98%	33,57%
Poids Autres fonds de concours	0,00%	0,00%	74,10%	57,17%	51,25%
Part Excédent de fonctionnement capitalisé	0,00%	0,00%	0,00%	3,17%	1,72%
Part Résultat d'investissement reporté	0,00%	0,00%	0,20%	24,67%	13,46%

Source : comptes administratifs

Il ressort du tableau ci-dessus que les autres fonds de concours constitués exclusivement des fonds PACASEN sont les ressources d'investissement les plus importantes de la période (51,25%). Avec les fonds de concours du Fonds d'équipement des Collectivités territoriales, ils représentent 84,82% des recettes totales d'investissement et constituent les leviers de financement des opérations d'investissement.

Le fonds de concours du Fonds d'équipement des Collectivités territoriales a représenté, entre 2017 et 2020 une part comprise entre 100% et 14,98% contre 0% et 57,17 pour les autres fonds de concours avec un pic de 74,10% noté en 2019 pour ces derniers.

Bien que constituant la deuxième source de financement de la période, le fonds de concours du Fonds d'équipement des Collectivités territoriales est la seule ressource régulièrement réalisée sur la période. Pour les deux premières gestions, il a représenté 100% des recettes. L'effectivité des versements des fonds du PACASEN intervenu en 2019 a changé la donne et a vu le poids du fonds de concours FECT diminuer considérablement. De première et unique source de financement, il est passé à deuxième en 2019 avec 25,70% des recettes et à troisième source en 2020, avec une part de 14,98%.

Toutefois, les autres fonds de concours, eu égard à leur composition actuelle, sont limités dans le temps à la durée du programme PACASEN. Leur octroi est certes annuel mais pas systématique car assujetti à la « loi du tout ou rien » de la satisfaction de toutes les Conditions Minimales Obligatoires (CMO).

La contribution du résultat d'investissement reporté, a été modeste avec une part de 13,46% des recettes de la période. Elle a été nulle pour les gestions 2017 et 2018 et a représenté 0,20% des recettes en 2019 avant de croître sensiblement à 24,67% en 2020. Cette croissance a été portée par les fonds du PACASEN qui ont permis à la commune de dégager un excédent sur la section investissement. Quant à l'excédent de fonctionnement capitalisé, sa part dans les recettes d'investissement a été très faible durant la période. Elle est nulle (0%) entre 2017 et 2019 et pèse 3,17% en 2020, soit 1,72% des recettes totales d'investissement de la période.

Recommandation n° 11 : la Cour invite le maire à maintenir la dynamique en veillant à la satisfaction des conditions requises pour permettre à la commune de bénéficier des fonds PACASEN sur la durée du programme.

3.2.2.2 Dépenses d'investissement

- **Evolution globale des dépenses d'investissement**

Sur la période, le montant total des dépenses d'investissement exécutées s'élève à 130 871 305 FCFA.

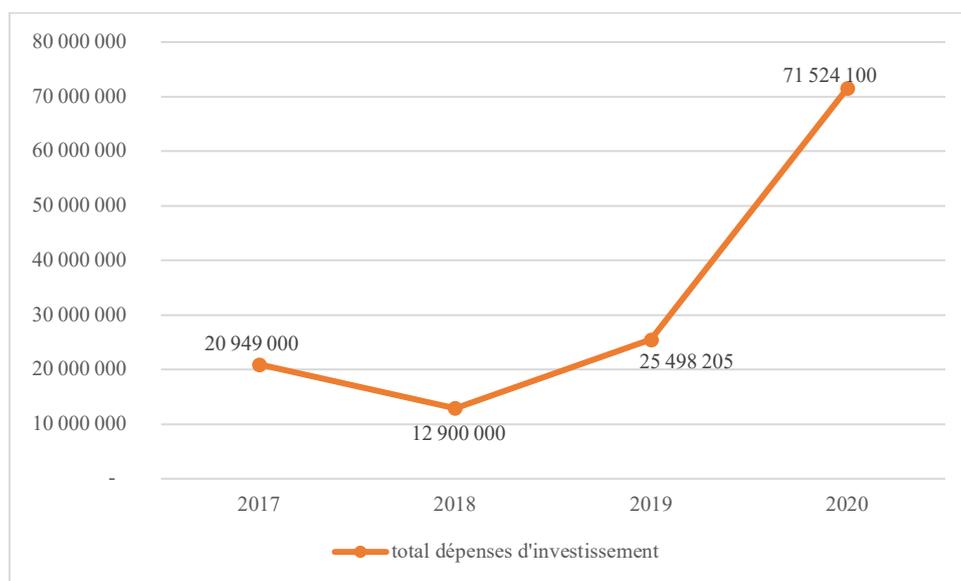
Tableau n° 24 : évolution des dépenses d'investissement en F CFA

Rubrique	2017	2018	2019	2020	CUMUL	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Dépenses d'investissement	20 949 000	12 900 000	25 498 205	71 524 100	130 871 305	241,42%	50,58%

Source : comptes administratifs

Les dépenses d'investissement ont augmenté de 241,42% durant la période au taux moyen annuel de 50,58%. Elles connaissent une évolution similaire à celle des recettes d'investissement. Après une baisse non négligeable de 38,42% en 2018 avec un volume passant de 20 949 000 FCFA à 12 900 000 FCFA, les dépenses d'investissement ont connu une tendance haussière soutenue. Elles ont cru à un rythme exponentiel de 97,66% en 2019 avec un volume de 25 498 205 FCFA doublant presque leur niveau de 2018. La tendance s'est poursuivie en 2020 et s'est même accentuée avec une croissance de 180,51% correspondant à un montant de 71 524 100 FCFA, soit plus du triple de celui de 2017.

Graphique n° 8 : évolution des dépenses d'investissement



- **Taux de réalisation des dépenses d'investissement**

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est traité au tableau ci-après.

Tableau n° 25 : taux de réalisation des dépenses d'investissement en F CFA

Rubriques	2017	2018	2019	2020	CUMUL
total dépenses d'investissement	20 949 000	12 900 000	25 498 205	71 524 100	130 871 305
total recettes d'investissement	21 000 000	13 000 000	50 241 259	100 282 850	184 524 109
Taux de réalisation des dépenses d'investissement	99,76%	99,23%	50,75%	71,32%	70,92%

Source : comptes administratifs

Le niveau de réalisation des dépenses d'investissement s'établit, sur la période, à un taux global de 70,92%. En 2017, 2018 et 2020, ce taux est supérieur à la moyenne quadriennale. Il a été respectivement, de 99,76%, 99,23% et 71,32%. Sur les deux premières gestions, le taux d'exécution avoisine les 100%. Cependant, il est resté en deçà de la moyenne quadriennale pour la gestion 2019 avec un taux d'exécution de 50,75% correspondant au plus bas de la période. L'accroissement des dépenses sur les deux dernières gestions n'a pas suivi le rythme des recettes.

- **Poids des dépenses d'investissement dans les dépenses globales**

Le tableau ci-dessous présente pour chaque gestion la part des dépenses d'investissement dans les dépenses globales.

Tableau n° 26 : part des dépenses d'investissement dans les dépenses globales en FCFA

gestion	2017	2018	2019	2020	CUMUL
Dépenses d'investissement	20 949 000	12 900 000	25 498 205	71 524 100	130 871 305
Total général des dépenses	109 308 739	85 518 697	113 624 745	184 244 265	492 696 446
Poids des dépenses d'investissement dans les dépenses globales	19,16%	15,08%	22,44%	38,82%	26,56%

Source : comptes administratifs

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses globales de la commune est relativement modeste sur l'ensemble de la période. Elle s'élève en moyenne à 26,56% contre 73,44% pour les dépenses de fonctionnement. En 2017, la part des dépenses d'investissement est de 19,16%. Celle-ci a baissé en 2018 en passant à 15,08%, soit le niveau le plus faible de la période. Les gestions 2019 et 2020 marquées par la mise à disposition des financements PACASEN ont vu les dépenses d'investissement croître et représenter respectivement 22,44% et 38,82%.

Selon le maire, la faiblesse des dépenses d'investissement sur les deux premières gestions (2017 et 2018) est due au fait que la commune n'avait pas reçu à temps, toutes les ressources financières attendues pour la réalisation de ces dépenses.

La Cour prend acte et invite le maire à accentuer les efforts dans la mobilisation de ressources destinées au financement de l'investissement.

3.2.3 Equilibre financier

L'équilibre financier de la commune est apprécié suivant l'indicateur du fonds de roulement (FR). Il correspond à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés, c'est-à-dire au résultat cumulé des opérations budgétaires de la section de fonctionnement et de la section d'investissement.

Concrètement, au travers des données des comptes administratifs, le fonds de roulement est le solde de la différence entre les recettes réelles totales (Recettes réelles de fonctionnement + Recettes réelles d'investissement) et les dépenses réelles totales (Dépenses réelles de fonctionnement + Dépenses réelles d'investissement). Il correspond en définitive à la trésorerie nette.

Tableau n° 27 : détermination du fonds de roulement

gestion	2017	2018	2019	2020	CUMUL
Total recettes réelles	114 743 889	85 611 763	130 405 459	187 309 900	518 071 011
Total dépenses réelles	109 308 739	85 518 697	113 624 745	184 244 265	492 696 446
Fonds de roulement	5 435 150	93 066	16 780 714	3 065 635	25 374 565

Source : comptes administratifs

Sur l'ensemble de la période, le fonds de roulement a affiché un solde global positif de 25 374 565 FCFA. Cependant il a connu une évolution en dents de scie. Il est plus important en 2019 où il s'élève à 16 780 714 FCFA. Cela résulte d'une croissance plus importante des recettes d'investissement par rapport aux dépenses d'investissement. En effet en 2019, les dépenses de fonctionnement sont plus importantes que les recettes d'où l'épargne brute négative de – 7 862 112 FCFA et l'excédent dégagé sur la section investissement a permis d'absorber ce déficit.

Le fonds de roulement a connu son niveau le plus bas en 2018 avec un solde positif de 93 066 FCFA. Comme pour 2017, l'incapacité d'autofinancement constatée durant cette gestion a été engloutie par l'excédent de la section investissement.

Les gestions 2017 et 2020 sont également caractérisés par des excédents respectifs de 5 435 150 FCFA et de 3 065 635 FCFA.

En résumé, les autorités communales ont réalisé l'équilibre financier sur l'ensemble de la période.

Recommandation n° 12 : la Cour invite le maire à continuer de veiller à l'équilibre réel du budget de la collectivité.

IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

L'article 209 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales et les articles 74 et 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, imposent au maire de tenir, ou de faire tenir, sous sa responsabilité, une comptabilité administrative ou comptabilité des recettes et des dépenses.

En outre, l'article 214 de la loi susvisée fait obligation, à l'organe exécutif territorial, de tenir une comptabilité des matières conformément à la réglementation en vigueur.

L'analyse de la comptabilité de la commune qui porte dans un premier temps sur la comptabilité administrative et ensuite sur la comptabilité des matières a révélé plusieurs anomalies.

4.1 Manquements relatifs à la comptabilité administrative

L'examen de la comptabilité administrative a révélé des irrégularités sur la tenue de livre comptables, l'imputation et le traitement comptable des dépenses.

4.1.1 Défaut de tenue de livres comptables

L'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales liste les livres de la comptabilité administrative à tenir obligatoirement par la collectivité. Ces livres comprennent :

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

De surcroît, conformément à l'article 76 du même décret, le maire peut tenir indépendamment de ces livres obligatoires « *tous les carnets de détail, livres ou comptes auxiliaires jugés nécessaires* ».

La Cour constate que sur la période sous revue, la collectivité n'a pas tenu de livres comptables en dépit de la nomination de Nafi CISSE au poste de comptable. Les seuls registres ouverts et fournis à la Cour (livre journal des recettes, livre journal des dépenses, livre de comptes des dépenses et livre journal des liquidations) ont été régularisés après le lancement de la mission de contrôle le 04 août 2021.

4.1.2 Mauvaise tenue des livres comptables régularisés

Il résulte de l'exploitation des livres comptables fournis et des entretiens avec le maire, Nafi CISSE (comptable), Moustapha TOURE (secrétaire municipal), Alioune DIOP (secrétaire

municipal en stage) et Moussa DIOP que la régularisation des livres comptables a été effectuée par Moussa DIOP et Alioune DIOP.

L'examen des livres comptables régularisés fournis à la Cour révèle :

- relativement au livre journal des recettes constitué par le recueil des bordereaux de titres de recettes, sa tenue a consisté, en 2017, à un enregistrement pour chaque compte ou nature de recette du montant total recouvré durant l'exercice et, pour les gestions 2018, 2019 et 2020, à un enregistrement des opérations de façon chronologique et détaillée mais sans mention du numéro de bordereau et des services ou chapitres concernés ;
- pour le livre journal des dépenses constitué par le recueil des bordereaux de mandats, les informations indispensables tels que les numéros des bordereaux, les numéros de mandats, les chapitres, les articles et les noms des titulaires ne sont pas renseignées pour la gestion 2017 alors que pour les gestions 2018, 2019 et 2020 ces informations ne sont que partiellement enregistrées ;
- en ce qui concerne le grand livre ou livre de comptes des dépenses, signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les mandatements effectués et les crédits disponibles, sa tenue se résume à la production d'un doublon du livre journal des dépenses puisqu'elle a consisté à la reproduction des écritures du livre journal des dépenses dans le même ordre chronologique.

En outre, les livres journaux de recettes et de dépenses tenus par la commune ne font pas l'objet d'un arrêté mensuel ou définitif en fin d'exercice alors que l'alinéa 2 de l'article 77 du décret précité précise qu'ils sont totalisés et arrêtés mensuellement et définitivement clos à la fin de l'année financière.

Par ailleurs, les dispositions des articles 74 et 78 du même décret indiquent que le maire établit le compte administratif à partir de l'arrêté de la comptabilité administrative ou des livres comptables requis et régulièrement tenus.

La Cour constate qu'au regard du défaut de tenue de livres comptables, le maire ne dispose pas de documents probants à même d'établir cet état de synthèse. Au surplus, l'entretien avec Moustapha TOURE, secrétaire municipal, révèle que ce dernier établit le compte administratif de la collectivité en reportant seulement les informations du compte de gestion du receveur.

En réponse à l'interpellation, le maire affirme que la non tenue des livres comptables est liée au fait que la personne dédiée à cette tâche durant cette période, n'avait pas les compétences nécessaires. Toutefois, la commune dispose actuellement d'un comptable diplômé et les informations concernées ont été transcrites dans des livres qui sont tenus à jour.

La Cour prend acte tout en rappelant au maire qu'en qualité d'ordonnateur, il est responsable de la tenue régulière de la comptabilité administrative de la collectivité et in fine de l'établissement d'un compte administratif produit à partir des données de ses livres comptables. Par conséquent, le compte de gestion transmis par le receveur permet d'effectuer un

rapprochement entre les deux états de synthèse afin de corriger les éventuels écarts constatés ou de les justifier.

Recommandation n° 13 : La Cour demande au maire de veiller à la tenue des livres de la comptabilité administrative conformément aux dispositions du décret n° 66-510 sus évoqué.

4.1.3 Imputation de dépenses sur des comptes inappropriés

L'arrêté interministériel n°10830 M.E.F.P./M.INT du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités territoriales, modifié, prévoit, pour chaque catégorie de dépenses, les comptes correspondants ainsi que les services concernés.

Dans le cas d'espèces, l'examen des pièces justificatives de dépenses et du compte administratif de la gestion 2017 montre que suivant leur nature les dépenses contenues dans le tableau ci-après sont imputées sur des comptes et dans une moindre mesure sur des services inappropriés.

Tableau n° 28 : Dépenses imputées sur des comptes inappropriés

GESTION	DATE	NATURE OPERATION	MONTANT	COMPTABILITE ADMINISTRATIVE		IMPUTATION APPROPRIEE	
				SERVICE	N° CPTE	SERVICE	N° CPTE
2017	31/03/2017	Achat de matériels et outillage	2 500 000	381	63101	381	633713
2017	31/03/2017	Achat de matériels et outillage	2 500 000	391	63121	391	633713
2017	31/03/2017	Achats de produits d'entretien	1 500 000	391	633709	391	615
2017	31/03/2017	Achats de mobilier de bureau	2 000 000	441	6466	441	633700
2017	31/03/2017	Achats de mobilier de bureau	1 000 000	441	6466	441	633700
2017	05/05/2017	frais de mission	2 000 000	509	6491	313	622
TOTAL			11 500 000				

Sources : pièces de dépenses et comptes administratifs

Il ressort du tableau ci-dessus que la commune a imputé un montant de 2 500 000 FCFA dans le compte 63101 dédié aux travaux d'élagages et un montant de 2 500 000 FCFA dans le compte 63121 entretien des voies et places publiques alors que la lecture des factures et procès-verbaux de réception révèle que les dépenses en question portent sur l'achat de cisailles, brouettes, serpes, pelles et râteaux et doivent par conséquent être imputées dans le compte « 633713 achat de matériels et outillage divers » consacré par l'arrêté susvisé.

Dans le même ordre d'idées, un montant de 1 500 000 FCFA est imputé sur le compte « 633709 » réservé à l'acquisition de matériel de balayage alors que la dépense est relative à l'achat de produits d'entretien (cartons Eau de javel, paquets de bouteilles acide, cartons madar) dont le compte « 615 » est dédié.

En outre, la commune a acheté en 2017 des chaises en cuir, fauteuil ministre et des chaises en plastique pour un montant de 3 000 000 FCFA et imputé dans le compte « 6466 Participation au fonctionnement des maisons de jeunes et de la culture » en lieu et place du compte « 633700 acquisition de mobilier de bureau » consacré en la matière.

Enfin, des frais de mission du maire d'un montant de 2 000 000 FCFA sont imputés dans le service « 509 Dépenses diverses » et dans le compte « 6491 Dépenses éventuelles ou imprévues ». Eu égard à la nature de la dépense, elle doit être imputée dans le service « 313 cabinet du maire » et dans le compte dédié « 622 frais de mission ».

En réponse, le maire déclare que l'imputation de dépenses sur des comptes et services inappropriés est liée à la non maîtrise de la nomenclature budgétaire par l'ancienne comptable. Il a d'ailleurs sollicité l'aide de son conseiller comptable du Trésor public dans ce sens.

La Cour prend acte.

Conclusion n° 1 : La Cour considère qu'en faisant imputer des dépenses sur des comptes inappropriés, le maire a enfreint la législation telle que prévue par le point 2 de l'article 57 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

4.1.4 Traitement comptable des dépenses non conforme

L'article 72 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales prévoit qu'à la fin de l'année financière, le receveur municipal arrête conjointement avec le maire par chapitre et par article l'état des dépenses engagées et non mandatées. Au surplus, l'article 78 du décret susvisé précise que le compte administratif établi par le maire est accompagné, entre autres informations, de l'état des dépenses engagées et non mandatées au titre des gestions antérieures.

Sur la période de contrôle, les comptes administratifs fournis ne contiennent pas une telle information et aucun document en tenant lieu n'est transmis à la Cour.

L'exploitation des pièces justificatives de dépense montre que le marché relatif à l'aménagement du réseau électrique d'un montant de 17 434 500 FCFA a été lancé le 02 mai 2019, réceptionné le 31 mai de ladite année et facturé le 10 juin de la même année. Toutefois, cette dépense dont le paiement est intervenu à travers le mandat n°01 émis le 14 janvier 2020 a été imputée sur la gestion 2020.

Par ailleurs, à la lecture du compte administratif 2019, les crédits se rapportant à ladite dépenses et ouverts au chapitre 702 sur le compte 221621 pour un montant de 17 500 000 FCFA ont été annulés en fin de gestion.

Le tableau ci-dessous présente les informations relatives à la dépense portant sur l'aménagement du réseau électrique.

Tableau n° 29 : dépense portant aménagement du réseau électrique

référence mandat		date facture définitive	date PV de réception	Montant
numéro	Date			
1	14/01/2020	10/06/2019	31/05/2019	17 434 500

Il ressort de ces informations que contrairement à l'information comptable fournie par le compte administratif 2019, la dépense n'a pas été annulée. Elle a plutôt été engagée en 2019 et doit par conséquent être traitée dans l'état des dépenses engagées et non mandatées arrêté au 31 décembre 2019.

Le maire répond que l'annulation des crédits sur le compte administratif de 2019 est liée à la mise à disposition tardive des fonds. Les ressources nécessaires n'étant pas disponibles en 2019, ils ont pensé qu'il fallait annuler les crédits. Cependant, il déclare avoir pris acte et s'engage à éviter de pareilles erreurs.

La Cour prend acte et rappelle au maire qu'à la fin de la gestion, les dépenses régulièrement engagées non mandatées doivent faire l'objet d'un état détaillé établi conjointement avec le receveur. En outre, les informations contenues dans cet état doivent être retracées dans le compte administratif.

Recommandation n° 14 : La Cour demande au maire de veiller au correct traitement comptable des dépenses conformément aux dispositions prévues par le décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales notamment en ses articles 72 et 78.

4.2 Manquements relatifs à la comptabilité des matières

L'examen de la comptabilité des matières a révélé des irrégularités portant sur la tenue de livres comptables, l'intervention de personnes non habilitées dans la comptabilité des matières et la gestion des matières.

4.2.1 Défaut de tenue de livres comptables des matières

L'article 18 du décret n° 81-844 modifié, repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières dispose que tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents ci-après :

- un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;
- un grand livre des comptes de matières tenu sur registre ou sur fiches ;
- la balance générale des comptes établie à partir du grand livre ;
- des registres auxiliaires destinés, le cas échéant, à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations.

Il ressort de l'analyse de la documentation fournie et des différents entretiens avec les responsables que la commune de Birkelane n'a pas tenu de livres comptables des matières sur la période de contrôle. Les seuls livres fournis (livre journal des matières et grand livre des comptes) ont été tenus après le lancement de la mission de contrôle le 04 août 2021, aux fins de régularisation.

Par ailleurs, la régularisation porte également sur l'établissement de carnets de bon d'entrée de l'existant, de bon de sortie provisoire et de bon de sortie définitive.

Toutefois, l'examen des livres régularisés révèle qu'ils ne sont pas tenus conformément à la comptabilité des matières. En effet, sur le livre journal, la commune enregistre chronologiquement la date de l'opération, la nature de la dépense et non de la matière et le montant de la dépense systématiquement en entrées comme en sorties, sans mention des quantités. Les mêmes écritures sont reproduites dans le grand livre des comptes suivant le même ordre séquentiel et la même chronologie alors que ces deux documents doivent certes contenir les mêmes informations mais présentées sous une forme différente.

En outre, l'exploitation des carnets de bon d'entrée et de sortie révèle la non maîtrise de la comptabilité des matières par les responsables de la commune et la personne chargée de la régularisation. En effet, le carnet de bon d'entrée de l'existant enregistre plutôt les recettes recouvrées par la commune tandis que les carnets de bons de sortie provisoire et définitive enregistrent les dépenses dont certaines (exemple : salaires, indemnités...) ne répondent pas à la définition de matières au sens des textes régissant la comptabilité des matières. Concrètement, les informations enregistrées sont : le numéro de compte, la nature de la recette ou de la dépense selon le carnet et le montant de l'opération.

Ainsi, comme pour le livre journal et le grand livre des comptes, aucune mention n'est faite sur les quantités entrées ou sorties, les informations enregistrées sont celles réservées à la tenue d'une comptabilité administrative.

Or, l'article 1 du décret n° 81-844 modifié repris par l'alinéa 1 de l'article 2 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières stipule que « *la comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent des biens immobiliers et mobiliers autres que les deniers valeurs et archives administratives appartenant à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un établissement public* ».

L'article 2 du décret n° 81-844 modifié repris par l'alinéa 3 de l'article 2 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières renchérit que *la comptabilité des matières est une comptabilité des quantités avec mention sur tous les documents et pièces justificatives, de renseignements sur les qualités et caractéristiques des biens comptabilisés*.

La Cour rappelle au maire que le livre journal tel que mentionné plus haut enregistre les opérations de façon chronologique à partir des bons d'entrée et de sortie, tandis que le grand livre comprend l'ensemble des comptes dont chacun enregistre uniquement les mouvements des matières de même nature se rapportant au compte en question et dont un solde est arrêté à la fin de la gestion pour établir la balance des comptes et in fine le compte administratif ou de gestion des matières.

Par ailleurs, l'examen de la liste du personnel fournie et du dossier du personnel montre que le comptable des matières de la commune a le niveau du CFEE. Et, l'article 21 alinéa deuxième du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières précise que le comptable des matières de la collectivité *est choisi et nommé parmi les agents publics de la hiérarchie B, au moins...* correspondant au diplôme de baccalauréat.

Dans sa réponse, le maire souligne que la non tenue des livres comptables des matières est liée au fait que la personne dédiée à cette tâche durant cette période, n'avait pas de formation nécessaire. Il s'y ajoute que la faiblesse des ressources financières de la commune ne permettait pas de recruter un spécialiste, ce qui a conduit à la nomination d'un comptable des matières ne remplissant pas les conditions réglementaires. Toutefois, il déclare avoir déjà confié la fonction à un agent qui remplit les conditions. La Cour prend acte.

Recommandation n° 15 : La Cour demande au maire et au comptable des matières de veiller à la tenue des livres comptables conformément à la réglementation.

4.2.2 Absence de réalisations d'inventaires

L'article 59 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières fait obligation au comptable des matières de procéder périodiquement à un inventaire tournant des matières en vue de vérifier les écritures du grand livre, ainsi que la concordance entre le solde théorique et l'existant physique des matières.

L'article 60 du même décret ajoute qu'« à la fin de chaque exercice budgétaire, l'ordonnateur des matières doit organiser un inventaire physique, en vue d'effectuer un recensement global des matières en attente d'affectation et en service ».

Il ressort de l'examen de la documentation fournie et des entretiens avec les différents responsables (le maire, le secrétaire municipal et le comptable des matières) que sur la période de contrôle, aucun inventaire des matières n'a été effectué.

Recommandation n° 16 : la Cour demande au maire de :

- ***mettre en place une commission de recensement ou d'inventaire conformément à la réglementation ;***
- ***faire procéder au moins à chaque fin de gestion à un recensement physique des matières ;***

4.2.3 Composition irrégulière de la commission de réception des matières

La commune n'a pas fourni à la Cour l'acte portant création d'une commission de réception des matières.

Néanmoins, l'examen des procès-verbaux de réception des fournitures de la période renseigne que les réceptions des matières sont effectuées par Falou FALL (maire), Salimata WILANE (conseillère municipale) et Aram NGOM (conseillère municipale).

Il résulte de ces informations que Mouhamadou Moustapha BA qui occupe la fonction de comptable des matières suivant la liste du personnel fournie n'est pas membre de la commission de réception.

Par ailleurs, les entretiens avec les responsables de la commune révèlent que les personnes en charge de la réception des matières diffèrent en fonction de la nature et ou de la destination des matières. Ainsi il résulte de ces entretiens que :

- les fournitures de bureau et les produits d'entretien sont réceptionnés par le secrétaire municipal et le comptable des matières ;
- les denrées alimentaires (secours aux indigents et aux sinistrés) sont réceptionnées par le président et la vice-présidente de la commission de distribution des vivres ;
- les fournitures scolaires sont réceptionnées par les deux adjoints au maire ;
- le carburant acheté à la pompe est réceptionné par le maire ou les services bénéficiaires.

La Cour constate qu'en définitive les procès-verbaux de réception fournis sont établis uniquement pour les besoins des pièces justificatives de la dépense mais ne sanctionnent pas en réalité d'éventuels travaux des signataires.

La Cour rappelle au maire que le procès-verbal de réception est certes un document nécessaire pour la liquidation de la facture mais doit matérialiser l'effectivité de la réception par les membres régulièrement désignés dans un acte et effectivement présents aux travaux de ladite commission.

De même, conformément à l'article 7 du décret n° 81-844 modifié et repris par l'article 45 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, le comptable des matières est d'office membre de la commission de réception des matières au même titre que l'ordonnateur des matières.

Recommandation n° 17 : la Cour demande au maire de :

- *mettre un terme à cette pratique irrégulière de réception des matières ;*
- *mettre en place à travers un acte une commission de réception conforme à la réglementation en vigueur ;*
- *s'assurer que les réceptions des matières restent l'apanage de la commission de réception dûment créée.*

4.2.4 Défaut de production du compte annuel des matières

L'alinéa 3 de l'article 87 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales prévoit que *le conseil municipal délibère sur les comptes de gestion-matière établis par le maire au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant celle à laquelle ils se rapportent.*

Dans le même ordre d'idées, l'article 14 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières prévoit que l'ordonnateur des matières doit produire un compte administratif au plus tard le 30 juin suivant la clôture de la gestion précédente.

Il résulte de l'exploitation de la documentation fournie et de l'entretien avec le maire que ce dernier en qualité d'ordonnateur des matières n'établit pas un compte administratif des matières des matières en violation des dispositions précitées.

Ce même constat est valable pour le comptable des matières qui, à partir du 1^{er} janvier 2020 devait déposer son compte de gestion des matières comme le prévoient les articles 85 et 87 du décret n° 2018-842 sus évoqué.

Dans sa réponse le maire déclare que l'absence de production d'un administratif des matières à partir de janvier 2020 est due à la méconnaissance du décret 2018-842 du 09 mai 2018.

Recommandation n° 18 : La Cour demande au maire et au comptable des matières de veiller à la fin de chaque gestion, à la production d'un compte administratif des matières conformément aux dispositions prévues par l'article 87 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018.

4.2.5 Gestion du carburant

Sur la période sous revue, les achats de carburant s'élèvent globalement à 23 895 195 FCFA, soit en moyenne 5 973 799 FCFA par an.

Le tableau ci-après présente par service et par gestion le montant dépensé par la commune pour l'achat de carburant.

Tableau n° 30 : dépenses en carburant par service et gestion

SERVICE		GESTION				MONTANT	PART EN %
N° SERVICE	INTITULE SERVICE	2017	2018	2019	2020		
313	Cabinet du maire	3 499 790	999 600	4 798 800	4 999 615	14 297 805	60%
451	Santé, Hygiène et Actions Sociales	749 700	749 700	1 999 795	1 999 715	5 498 910	23%
371	Police municipale et protection des populations				2 499 480	2 499 480	10%
331	Recettes municipales	199 920		699 540	699 540	1 599 000	7%
Total général		4 449 410	1 749 300	7 498 135	10 198 350	23 895 195	100%

Source : comptes administratifs

L'absence de pièces justificatives de dépenses et de tenue d'une comptabilité des matières explique le défaut d'une analyse basée sur les quantités. Toutefois, la lecture du tableau ci-dessus révèle que les dotations de carburant de la période ont profité à quatre services (Cabinet du maire, Santé, Hygiène et Actions Sociales, Police municipale et protection des populations et Recettes municipales).

Le carburant imputé au service cabinet du maire est utilisé selon le maire pour le fonctionnement de la commune et les besoins du maire. L'achat de ce carburant auprès du fournisseur s'effectue sous forme d'*engagement à la pompe* et sa gestion relève du pouvoir discrétionnaire du maire.

Toutefois, le maire n'a pas fourni de documentation sur la gestion du carburant et la commune ne tient pas une comptabilité dédiée exclusivement aux mouvements de carburant.

Par ailleurs, les dotations de carburant aux autres structures notamment le centre de santé à travers le service Santé, Hygiène et Actions Sociales ne sont pas matérialisées dans des bons de sortie ou registres de transmission avec décharge ni par tout autre document de nature à prouver la livraison du carburant au destinataire réel.

La Cour fait observer que l'achat de carburant s'effectue en fonction des besoins évalués par les responsables de la collectivité. **Ainsi, en fonction des besoins périodiques, l'ordonnateur recueille les factures pro-forma du prestataire/fournisseur en vue d'établir les fiches d'engagement.**

Après visa de la fiche d'engagement par le comptable, l'ordonnateur passe la commande auprès du fournisseur à travers un bon de commande qu'il établit conformément aux informations contenues dans la facture pro-forma.

A la livraison, le carburant est réceptionné par la commission de réception et les tickets ou cartes sont remis au comptable des matières qui prend en charge les matières et est le seul détenteur des matières. Le comptable des matières enregistre les écritures dans les livres et supports de comptabilités des matières. Les consommations s'effectuent sur ordre de l'ordonnateur auprès du comptable des matières qui doit tenir une comptabilité spéciale du carburant (journal et grand livre...). L'ordonnateur contrôle la comptabilité du carburant tenue

par le comptable des matières. En outre, il est tenu d'effectuer avant chaque achat ou au moins à la fin de l'année un inventaire sur le carburant.

Dans sa réponse, le maire déclare ignorer que la gestion du carburant devait être assurée par le comptable des matières et qu'il a déjà commencé à se conformer à cette observation.

Quant à Mouhamadou Moustapha BA, il soutient que c'est par manque de personnel que le maire lui a demandé d'assurer le poste de comptable matières. Il reconnaît avoir agi en méconnaissance de la réglementation applicable. D'ailleurs, selon lui, le maire, ayant constaté de nombreux manquements sur la gestion des matières, a déjà procédé à sa mutation dans la collecte des recettes. Actuellement, la comptabilité des matières est gérée par Madame Nafi CISSE.

La Cour prend acte et rappelle au maire qu'en qualité d'ordonnateur, certes il est le seul habilité à décider du sort des matières mais, le comptable des matières demeure la personne légalement désignée comme détentrice des matières et habilitée à assurer la tenue de la comptabilité des matières.

Conclusion n° 2 : La Cour retient que le maire, en assurant la gestion exclusive du carburant a violé les dispositions du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières notamment en son article 18 qui édicte le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable des matières.

4.2.6 Cartes grises non fournies à la Cour et véhicules non dotés de carnets de bord

Le parc automobile de la commune de Birkelane comprend deux véhicules qui sont tous mis à la disposition du maire. Néanmoins, les cartes grises desdits véhicules ne sont pas fournies à la Cour.

En outre, ces véhicules ne sont pas dotés de fiches d'entretien ni de carnets de bord nécessaires au contrôle des mouvements des véhicules ainsi qu'à la dotation de carburant en fonction des distances parcourues. Or, l'article 17 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 dispose que « *les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

De plus, le point 4.3.3 de l'instruction n° 19 PM/SGG/BSC du 5 novembre 2018 conditionne l'attribution de la dotation mensuelle de carburant des véhicules de service à la présentation du carnet de bord.

Le défaut de tenue d'une comptabilité retraçant les mouvements de carburant conjugué à l'absence de carnets de bord constitue une limite pour exprimer une opinion sur la consommation mensuelle du carburant par rapport à la dotation de carburant requise et aux distances parcourues.

Recommandation n° 19 : la Cour demande au maire de :

- ***doter l'ensemble des véhicules de carnets de bord, de veiller à la bonne tenue de ces carnets ;***
- ***de restituer les copies des cartes grises au comptable des matières.***

V. EXAMEN DES DEPENSES

L'examen des dépenses, effectuée sur la base des pièces fournies par la commune, révèle des manquements relatifs à l'organisation et à l'exécution de la commande publique et des autres dépenses.

5.1 Manquements portant sur les organes et les procédures de passation des marchés

Les manquements consignés dans cette section sont relatifs à la mise en place des organes et à la procédure de passation des marchés.

5.1.1 Irrégularités relatives à la mise en place des organes habilités pour la passation des marchés

5.1.1.1 Composition irrégulière de la commission des marchés

A travers différents arrêtés, le maire met en place, chaque année une commission des marchés. L'examen des différents arrêtés, montre que sur l'ensemble de la période de contrôle, le secrétaire municipal qui, au regard des dispositions de l'article 2 de l'arrêté n° 864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés, est l'un des deux membres représentant l'autorité contractante, est suppléé par un membre de l'organe délibérant, à savoir la conseillère municipale Ndeye Awa TALL et non par un agent administratif.

De plus, il résulte des entretiens avec la présidente de la commission des marchés et le secrétaire municipal que ces derniers, en tant que représentants de l'autorité contractante, ne maîtrisent pas les règles en matière de passation de marchés. Les différents manquements constatés dans les points de cette section en constituent la preuve.

La Cour rappelle au maire que, conformément à l'article 4 de l'arrêté précité, le choix des représentants de l'autorité contractante doit se fonder sur leur compétence avérée en matière de passation de marchés publics.

En conséquence, la Cour fait observer au maire qu'à défaut de compétences ou de connaissances préexistantes en matière de passation des marchés des membres de la commission, il est tenu de faire bénéficier à ces derniers de renforcement de capacités.

5.1.1.2 Composition irrégulière de la cellule de passation des marchés

A travers différents arrêtés, le maire nomme, chaque année, les membres de la cellule de passation des marchés.

A la lecture de ces différents arrêtés, la Cour constate que les cellules de passation mises en place sur la période sous revue sont composées pour chaque gestion de trois membres. Ces derniers sont identiques et constitués exclusivement de conseillers municipaux à l'exception de la gestion 2020 pour laquelle Moustapha TOURE, secrétaire municipal, figure parmi les membres de la cellule créée par arrêté n°2020/002/C.BLANE du 02 janvier 2020.

Or, l'alinéa premier de l'article 4 de l'arrêté n° 865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés prévoit que les membres de la cellule sont choisis parmi les agents de la collectivité territoriale.

En outre, conformément à l'article 2 b) de l'arrêté n°864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés, le secrétaire municipal est membre de la commission en qualité de représentant de l'autorité contractante. En conséquence, il ne peut pas se faire représenter dans ladite commission et être nommé dans la cellule de passation des marchés.

L'article 3 de l'arrêté susvisé précise à son alinéa premier qu'au moins l'un des membres de la cellule doit être choisi *en fonction de ses compétences particulières en matière de marchés publics*.

L'examen des pièces de marchés et l'entretien avec des membres de la cellule, révèlent que ces derniers ne disposent pas de compétences avérées sur les procédures de passation de marchés publics.

5.1.1.3 Actes de nomination des membres de la commission et de la cellule et déclarations de la charte de transparence non transmis aux autorités compétentes pour les gestions 2017 et 2018

L'article 6 de l'arrêté n° 864 du 22 janvier 2015 visé plus haut prévoit qu'« *au plus tard le 05 janvier de chaque année, les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics et à la Direction centrale des marchés publics* ».

L'alinéa dernier du même article précise que « *les copies des déclarations de la charte de transparence sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics et à la Direction centrale des marchés publics* ».

Dans le même ordre d'idées, obligation est faite aux responsables de la collectivité, à travers les alinéas 3 et 4 de l'article 4 de l'arrêté n° 865 du 22 janvier visé au point précédent, de communiquer aux mêmes autorités, les copies des actes de nomination et des déclarations de la charte de transparence des membres de la cellule de passation des marchés.

En l'espèce, sur la période quadriennale seuls les bordereaux d'envoi afférent aux gestions 2019 et 2020 sont produits à la Cour. En revanche, pour les gestions 2017 et 2018, la commune n'a pas fourni à la Cour la preuve de la transmission desdits actes et déclarations aux autorités visées en violation des dispositions des articles précités.

Recommandation n° 20 : la Cour demande au maire :

- *de respecter la réglementation relativement à la composition de la commission des marchés publics et à la mise en place de la cellule de passation des marchés ;*
- *de veiller à la transmission dans les délais des actes de nomination et de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics signée par les membres de la commission et de la cellule de passation de marchés publics.*

5.1.2 Irrégularités relatives aux procédures de passation des marchés publics

L'examen des dossiers de marchés fournis par la commune a révélé diverses anomalies sur les procédures de passation des marchés publics.

5.1.2.1 Secrétariat des séances de la commission des marchés assuré par une personne non qualifiée

Il ressort des entretiens réalisés avec la présidente de la commission des marchés et le secrétaire municipal que ce dernier assure le secrétariat lors des séances de la commission des marchés.

Une telle pratique constitue une violation des dispositions de l'article 3 et de l'article premier respectivement des arrêtés n° 864 et n° 865 du 22 janvier 2015 cités précédemment qui prévoient que le secrétariat de la commission des marchés soit assuré par un membre de la cellule de passation des marchés.

D'ailleurs le responsable de la cellule de passation a toujours été désigné rapporteur à travers les différents arrêtés portant création de la cellule sur l'ensemble de la période de contrôle.

En réponse, le maire dit avoir interpellé le secrétaire municipal à ce sujet et que ce dernier a déclaré avoir agi en méconnaissance des textes.

D'ailleurs, ces propos sont corroborés par ceux du concerné, Moustapha TOURE, qui avoue avoir agi par manque de connaissance des dispositions des arrêtés n°864 et n°865 du 22 janvier 2015. La Cour prend acte.

Recommandation n° 21 : la Cour demande au maire, à la présidente de la commission des marchés et au responsable de la cellule de passation des marchés de veiller au respect strict des règles de fonctionnement de ladite commission notamment en s'assurant que le secrétariat de la commission est tenu par un membre de la cellule.

5.1.2.2 Non-respect des modalités et délais légaux de convocation des membres de la commission des marchés

L'article 39 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics dispose que « les convocations aux réunions des commissions des marchés sont adressées à ses membres au moins 5 jours francs avant la date prévue pour la réunion ».

Le tableau ci-après récapitule, pour un échantillon de marchés, les dates d'ouverture des plis et de convocation des membres de la commission. Ces dates de convocation sont celles mentionnées sur les procès-verbaux d'ouverture des plis.

Tableau n° 31 : échantillon de marchés

gestion	référence marché	Attributaire	montant	Date PV ouverture des plis	Date ouverture des plis	Date convocation	Nbre de jours francs
2020	DRP-R n°01/2019/COM.BIRKELANE/PACASEN	ECOMAX	17 434 500	20/05/2019	20/05/2019	16/05/2019	3
2018	DRP DU 15/02/2018	SALL INDUSTRIE SENEGAL	11 670 200	15/03/2018	15/03/2018	12/03/2018	2
2019	DRP DU 17/09/2019	SOCIETE SOPE MAWDO	13 499 200	03/10/2019	03/10/2019	NON PRECISE	
2020	DRP-O n°01/2020/COM.BIRKELANE/PACASEN	ETS MGS	27 989 600	10/09/2020	10/09/2020	07/09/2020	2
Total			70 593 500				

Il résulte du tableau ci-dessus, fait sur la base d'un échantillon de marchés, que la commune n'a pas respecté le délai de 5 jours francs requis pour la convocation des membres de la commission.

De plus, sur la période sous revue, la documentation fournie à la Cour ne comporte pas de lettres de convocation des membres de la commission des marchés ni aucun autre document probant attestant de la transmission de ces lettres.

En outre, il ressort de l'exploitation des procès-verbaux joints aux dossiers de marché transmis à la Cour que ni le receveur de la collectivité, ni son suppléant ne sont présents aux séances de la commission des marchés. Le défaut de production de convocations écrites ou de la preuve de leur éventuelle transmission ne permet pas de s'assurer qu'ils sont réellement invités auxdites séances.

Interpellée sur cet état de fait, la présidente de la commission soutient l'existence de convocations écrites et transmises aux membres par le secrétaire municipal. Mais face à l'incapacité de fournir la moindre preuve écrite, elle a fini par confesser la pratique de la convocation par appel téléphonique.

En réponse, le maire souligne que la commission avait l'habitude de convoquer ses membres par téléphone, jugeant que c'était plus pragmatique, mais qu'il veillera à la convocation écrite de ses membres à l'avenir.

La Cour prend acte.

Recommandation n° 22 : la Cour demande au maire et à la présidente de la commission des marchés de veiller à documentation de la preuve de la convocation des membres de la commission des marchés et au respect des délais légaux de convocation.

5.1.2.3 Signature des procès-verbaux d'ouverture des plis par le maire

Le tableau ci-dessous répertorie les marchés dont les procès-verbaux d'ouverture des offres portent la signature du maire.

Tableau n° 32 : procès-verbaux d'ouverture des plis signés par le maire

gestion	référence marché	Désignation marché	Attributaire	montant	Date PV ouverture des plis
2020	DRP-R n°01/2019/COM.BIRKELANE/PACASEN	aménagement réseau électrique	ECOMAX	17 434 500	20/05/2019
2018	DRP DU 15/02/2018	aménagement réseau électrique de Birkelane	SALL INDUSTRIE SENEGAL	11 670 200	15/03/2018
2019	DRP DU 17/09/2019	Réfection de la grille de protection du stade municipal	SOCIETE SOPE MAWDO	13 499 200	03/10/2019
2020	DRP-O n°01/2020/COM.BIRKELANE/PACASEN	travaux d'aménagement marché hebdomadaire	ETS MGS	27 989 600	10/09/2020
Total				70 593 500	

Les dispositions de l'article 67.4 du code des marchés précisent que le procès-verbal d'ouverture des plis doit être signé par les membres de la commission des marchés présents à ladite séance.

L'examen des pièces justificatives de dépenses révèle que les procès-verbaux d'ouverture des plis des marchés du tableau ci-dessus ont été signés par le maire alors que ce dernier ne siège pas aux séances en question.

Dans sa réponse, le maire déclare que les procès-verbaux d'ouverture des plis ont toujours fait l'objet de signature par les membres de la commission de passation des marchés sauf omissions volontaires.

La Cour rappelle au maire que même en cas d'omissions et en qualité de personne responsable des marchés, il n'est pas habilité à signer le procès-verbal d'ouverture des plis de la commission des marchés.

Recommandation n° 23 : la Cour demande au maire de se conformer aux procédures de passation des marchés.

5.1.2.4 Confusion entre ouverture des plis et évaluation des offres

L'ouverture des plis et l'évaluation des offres des candidats constituent deux étapes séparées de la procédure de passation des marchés. Elles sont consacrées à cet effet par des dispositions distinctes du code des marchés.

Selon les dispositions de l'article 67 du code susvisé, l'ouverture des plis incombe à la commission des marchés et s'effectue en séance publique en présence des membres de ladite commission compétente. Les candidats qui ont soumis leurs offres sont autorisés par l'autorité contractante à assister à la séance ou à se faire représenter et la signature d'un registre attestera de leur présence le cas échéant. De plus, dès la fin des opérations d'ouverture des plis, un procès-verbal où sont consignées les informations relatives à chaque candidat et à son offre (le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie de soumission, les rabais éventuels) ainsi que toute autre information que l'autorité contractante peut juger utile de faire connaître est établi et signé par les membres de la commission des marchés présents et remis à tous les candidats.

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

De même, les conditions de quorum requises pour ces deux procédures ne sont pas identiques. En effet, les dispositions l'article 39 du code précisent que *pour les réunions des commissions des marchés portant sur l'adoption des rapports d'évaluation et des procès-verbaux d'attribution provisoire, le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents* alors que *pour les séances d'ouverture des plis, la présence du président de la commission des marchés, du secrétaire de séance ainsi que des soumissionnaires, le cas échéant, suffit pour assurer la validité des délibérations.*

Il résulte de ces dispositions que le procès-verbal d'ouverture des plis et le procès-verbal d'évaluation des offres sanctionnent deux étapes différentes et constituent deux documents distincts et doivent par conséquent être établis séparément.

En l'espèce, la commission des marchés de la commune de Birkelane établit un procès-verbal d'ouverture des plis ou de dépouillement des offres avec une partie consacrée à l'évaluation des offres et une recommandation d'attribution du marché au soumissionnaire présentant l'offre la moins disante. Elle ne distingue pas, à cet égard, les étapes en violation des dispositions visées plus haut.

Recommandation n° 24 : la Cour demande au maire, à la présidente de la commission des marchés et au responsable de la cellule de passation des marchés de veiller au respect des procédures en matière de passation des marchés en veillant à l'établissement de procès-verbaux distincts d'ouverture des plis et d'évaluation des offres.

5.1.2.5 Procès-verbal d'ouverture des plis non transmis aux candidats

La Cour constate que la commission des marchés ne remet pas aux candidats une copie du procès-verbal d'ouverture des plis tel que préconisé par les dispositions de l'article 67 précité et la pratique de l'établissement des procès-verbaux développée dans le point qui précède ne sied pas pour le respect de cette disposition.

Recommandation n° 25 : la Cour demande au maire, à la présidente de la commission des marchés et au responsable de la cellule de passation des marchés de s'assurer que les copies des procès-verbaux d'ouverture des plis sont transmis aux candidats présents à la séance.

5.1.2.6 Notification de rejet non transmis aux soumissionnaires

Sur la période sous revue, les lettres de notification de rejet ne sont pas rédigées et transmises aux soumissionnaires non retenus.

L'article 3 de l'arrêté n° 107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du code des marchés publics prévoit que « *l'autorité contractante attribue le marché au candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins disante, rédige un procès-verbal d'attribution et informe les candidats dont les offres n'auront pas été retenues* ».

L'article 5 de l'arrêté susvisé dispose que « *dès qu'elle a approuvé la proposition d'attribution, l'autorité contractante avise immédiatement les autres candidats du rejet de leurs offres, leur restitue les garanties de soumission, le cas échéant, et publie un avis d'attribution provisoire* ».

Recommandation n° 26 : la Cour demande au maire de respecter l'obligation de transmission des rejets aux soumissionnaires dont les offres ne sont pas retenues.

5.1.2.7 Mode de passation non conforme

Le marché d'aménagement du réseau électrique d'un montant de 17 434 500 FCFA a été passé suivant la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition restreinte puisque considéré comme un marché de travaux. Toutefois, l'examen des pièces justificatives de la dépense (factures, contrats, procès-verbal de réception) révèle qu'en application des points 19 et 36 de l'article 4 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés

publics, ce marché ne correspond pas à des travaux mais plutôt à un marché de fournitures de lampadaires.

Tableau n° 33 : fourniture de lampadaires

gestion	référence marché	Désignation marché	Attributaire	montant	Objet contrat
2020	DRP-R n°01/2019/COM.BIRK ELANE/PACASEN	Aménagement réseau électrique (Travaux d'électrification dans la commune et au niveau du marché)	ECOMAX	17 434 500	fournitures de 150 lampadaires Economax

L'article 3 de l'arrêté n° 107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du code des marchés publics dispose que la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition restreinte s'applique aux marchés de fournitures dont le montant est inférieur à 15 000 000 F CFA.

En l'espèce, le montant du marché est de 17 434 500 FCFA. En conséquence, conformément à l'article 5 de l'arrêté précité, la procédure applicable est la demande de renseignements et de prix à compétition ouverte.

Dans sa réponse, le maire affirme avoir considéré que c'était un marché de travaux du fait du libellé de l'imputation budgétaire (travaux d'extension de réseau électrique).

La Cour rappelle au maire que les dispositions de l'article 4 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics définissent la nature des différents types de marchés.

Recommandation n° 27 : la Cour demande au maire de veiller au respect des procédures de passation des marchés en appliquant le mode passation conforme.

5.1.2.8 Engagement d'une dépense sans couverture budgétaire

Les marchés répertoriés dans le tableau ci-dessous portent sur la fourniture d'équipements sanitaires.

Tableau n° 34 : achats d'équipements sanitaires

Intitulé du marché	Objet marché	nom de l'attributaire du marché	date d'attribution provisoire	date de signature du contrat	Montant du marché	date d'émission mandat
Equipements sanitaires	25 lits, 12 pèses bébés, 10 pèses personnes	ETS MGS	23/04/2020	30/04/2020	5 000 000	11/05/2020
Equipements sanitaires	12 tables de pansement, 12 brouettes, 10 incinérateurs	ETS MGS	23/04/2020	30/04/2020	4 800 000	11/05/2020
Equipements sanitaires	07 armoires métalliques, 05 tables d'accouchement, 25 boîtes métalliques	ETS MGS	23/04/2020	30/04/2020	4 700 000	11/05/2020
Total					14 500 000	

Les marchés du tableau ci-dessus ont été lancés sous la forme de demandes de renseignements et de prix à compétition restreinte le même jour et attribués au même fournisseur à la même

date. De plus, les contrats de marché sont signés le même jour et les fournitures réceptionnées à la même date.

L'attribution des marchés et la signature des contrats y afférents sont intervenues avant la mise à disposition de crédit pour ces dépenses. En effet, la délibération du bureau municipal portant virement de crédit pour l'acquisition d'équipements sanitaires est intervenue le 06 mai 2020 sous le numéro n° 2020/001/C.BLANE alors que l'attribution des marchés date du 23 avril 2020.

Or, l'article 26 du décret 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales dispose que l'engagement d'une dépense, par l'ordonnateur, à la charge de la collectivité ne peut s'effectuer *au-delà des crédits régulièrement ouverts aux articles correspondants au budget*.

Dans sa réponse, le maire déclare que le lancement et l'attribution du marché étaient une mesure d'anticipation pour éviter les retards, d'autant plus qu'il avait reçu une information verbale sur la mise à disposition de ces fonds.

La Cour fait observer au maire que conformément à l'article 26 du décret 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales l'engagement de dépenses par l'ordonnateur est assujéti au préalable à l'existence de crédits budgétaires.

En conséquence, le lancement, l'attribution des marchés et la signature des contrats y afférents, intervenus avant la mise à disposition de crédit pour ces dépenses, constituent une violation des dispositions précitées.

Recommandation n° 28 : la Cour demande au maire de veiller au respect des procédures en matières d'exécution de dépenses publiques.

5.1.3 Défaut de transmission des informations relatives aux DRPCR à la DCMP

En ce qui concerne les marchés passés par la procédure de demande de renseignements et prix à compétition restreinte, l'autorité contractante est tenu de communiquer à l'organe chargé du contrôle des marchés publics les informations nécessaires aux fins de collecte, d'analyse des données et d'établissement des statistiques.

L'article 4 de l'arrêté n° 2015-107 du 07 janvier 2015 prévoit que les informations relatives à la liste des personnes consultées, le nom de l'attributaire ainsi que la nature et le montant du marché doivent être fournies à la DCMP par l'autorité contractante.

Suite à la revue documentaire effectuée [sur les marchés de DRPCR répertoriés au tableau n°32](#), la Cour constate qu'aucune documentation probante portant sur une éventuelle transmission de ces informations à la DCMP n'a été fournie.

Recommandation n° 29 : la Cour demande au maire de fournir à la DCMP toutes les informations requises en matière de demande de renseignements et de prix à compétition restreinte.

5.1.4 Défaut d'utilisation des dossiers types de marché

Dans un soucis d'harmonisation des procédures en matière de passation des marchés et de réduction des risques d'anomalies inhérents à la mise en œuvre de ces procédures, l'ARMP a

conçu des dossiers types pour les procédures de passation des marchés entièrement soumises à la forme écrite. Il s'agit des procédures de demande de renseignements et de prix à compétition restreinte et d'appel d'offre dont relève la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition ouverte. Ceux-ci contiennent des instructions aux candidats ainsi que des modèles de documents nécessaires pour matérialiser les différentes étapes de la procédure.

L'examen des pièces justificatives de dépenses des marchés de DRPCR répertoriés au tableau n°32, montre que la commune n'utilise pas les dossiers types de marchés proposés par l'ARMP.

Recommandation n° 30 : la Cour demande au maire de veiller à l'utilisation des dossiers types de marchés.

5.1.5 Incohérences entre les pièces justificatives

L'examen des dossiers de marchés a révélé des incohérences entre les pièces justificatives.

- **Procès-verbal de réception antérieur à la signature du contrat** : la facturation définitive et la réception des travaux portant sur le marché d'aménagement du réseau électrique d'un montant de 17 434 500 FCFA sont intervenues à la date 10 juin 2019 antérieurement au contrat y afférent qui est daté du 30 août 2019.
- **Notification et ordre de service antérieurs à l'ouverture des plis** : pour le marché de réfection des places publiques, la notification à l'attributaire ainsi que l'ordre de service sont datés du 03 janvier 2020 alors que les procès-verbaux d'ouverture des plis et d'attribution provisoires datent du 13 janvier 2020.

Dans sa réponse, le maire reconnaît les incohérences notées et s'engage à les éviter dans l'avenir. La Cour prend acte.

Conclusion n°3 : La Cour considère que le maire, en réceptionnant les travaux portant sur l'aménagement du réseau électrique avant la signature du contrat y afférent, en procédant à la notification, à l'attribution et en délivrant l'ordre de service avant l'ouverture des plis pour le marché de réfection des places publiques a enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics.

5.2 Manquements liés à l'exécution des autres dépenses

5.2.1 Secours aux indigents et aux sinistrés

Sur la période sous revue, la commune a dépensé 63 995 075 FCFA en termes de secours dont 52 000 000 FCFA pour les indigents et 11 995 075 pour les sinistrés. Le tableau ci-après récapitule pour chaque gestion les dépenses en secours effectuées par la commune.

Tableau n° 35 : secours aux indigents et aux sinistrés en FCFA

Rubriques	2017	2018	2019	2020	cumul
secours aux indigents	13 000 000	13 000 000	13 000 000	13 000 000	52 000 000
secours aux sinistrés	3 000 000	3 000 000	3 000 000	2 995 075	11 995 075
Total secours aux indigents et aux sinistrés	16 000 000	16 000 000	16 000 000	15 995 075	63 995 075

Source : comptes administratifs

En moyenne, la commune dépense 16 000 000 F CFA par an en secours.

- **Procès-verbaux non signés par tous les membres de la commission**

Par divers arrêtés, le maire a créé chaque année une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours. Sur la période de contrôle, les membres composant la commission sont les mêmes.

Tableau n° 36 : arrêtés portant création d'une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours

Gestion	date	référence arrêté
2017	07/02/2017	N°2017/005/C.BLANE
2018	16/01/2018	N°2018/003/C.BLANE
2019	25/01/2019	N°2019/003/C.BLANE
2020	13/01/2020	N°2020/006/C.BLANE

L'article 3 de chacun des arrêtés précités dispose qu'« à la fin de chaque opération de réception, il sera dressé un procès-verbal signé par tous les membres de la commission ».

La lecture des différents procès-verbaux de la commission révèle qu'ils ne sont signés uniquement que par Matar MBENGUE, le président de la commission en qualité de président de séance. Ainsi, même en son absence, pour la séance du 14 mai 2018 présidée par la vice-présidente de la commission Salimata VILLANE, il a signé le procès-verbal en qualité de président de séance.

- **Procédures d'octroi de secours peu transparentes**

L'octroi de secours suppose une sollicitation de l'intéressé et requiert l'avis des services de l'action sociale et la délibération à huis clos du conseil municipal.

Sur la période sous revue, la commune n'a pas fourni de documentation portant sur d'éventuelles demandes de secours déposées au niveau de la commune ou adressées aux services de l'action sociale. Seules des listes des bénéficiaires des secours établis par la commune sont jointes aux procès-verbaux. Elles sont signées par la présidente de la commission sociale et cosignées par le chef du service départemental de l'action sociale de Birkelane, Fatma SYLLA. En dehors de cette signature, aucune documentation portant éventuellement sur le travail effectué en amont par ce service relativement à l'identification des bénéficiaires et à leur situation d'indigent ou de sinistré n'est fournie à la Cour.

Par ailleurs, les listes ne sont pas soumises à l'appréciation du conseil municipal. Conformément, l'alinéa 2 de l'article 151 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, qui impose la délibération à huis clos du conseil municipal en matière de secours.

- **Incohérences entre les données**

Suivant le procès-verbal de la commission en date du 18 juin 2017, la commune de Birkelane a distribué pour la gestion susvisée des vivres à 390 bénéficiaires. Pour la gestion suivante, la distribution a concerné 385 bénéficiaires. Sur le PV daté du 14 mai 2018, la commission signale l'existence de « *personnes déménagées et décédées* ». Toutefois, la comparaison des listes des bénéficiaires de 2017, 2018 et 2019 révèle que les cinq personnes recensées sur la liste de 2017 et ne figurant pas sur la liste de 2018 sont répertoriées sur la liste de 2019.

En outre, le PV relatif à la distribution des secours de la gestion 2019 mentionne 390 personnes bénéficiaires alors que la liste en contient 400.

Par ailleurs, les bénéficiaires de secours sont toujours les mêmes chaque année. Toutefois, compte tenu de la pandémie, la commune a octroyé des secours à 500 bénéficiaires en 2020, soit 100 de plus qu'en 2019.

Dans sa réponse, le maire déclare que le ciblage des personnes bénéficiaires des secours aux indigents a été toujours fait par le service départemental de l'action sociale de Birkelane à partir de sa base de données.

Makhtar MBENGUE reconnaît, pour sa part, que lors des rencontres de la commission d'octroi des secours, de concert avec les membres de ladite commission et en qualité de président de séance, il se chargeait de signer les procès-verbaux après lecture et adoption. Il déclare par conséquent prendre acte du constat sur cette pratique non conforme et s'engage à l'éviter à l'avenir.

En outre, il a rappelé la procédure de ciblage des bénéficiaires des secours sans toutefois étayer ses propos par les documents y afférents.

La Cour prend acte de ces réponses. Toutefois, elle fait observer, au maire et au président de la commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours, que les procédures susévoquées sur le ciblage des bénéficiaires ne sont pas étayées par des documents ni durant la phase d'instruction encore moins pour la contestation.

Recommandation n° 31: la Cour demande au maire et à la commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours de veiller à la documentation de l'ensemble de la procédure de ciblage des indigents ou sinistrés.

5.2.2 Dépense insuffisamment justifiée

Un montant de 2 000 000 FCFA a été payé au maire pour des frais de mission suivant la décision de mandatement n°08/C.BLANE/2017. Ladite dépense est imputée dans le service 509 *Dépenses diverses* et dans le compte 6491 *Dépenses éventuelles ou imprévues*.

Or, l'article 205 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2020 portant code général des collectivités territoriales dispose que « *le conseil de la collectivité territoriale peut porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. Dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, l'exécutif rend compte au conseil, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. Ce crédit ne peut être*

employé que pour faire face à des dépenses urgentes en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget ».

La documentation fournie (Bordereau des mandats, mandat de paiement, avis de crédit, Bon de commande, décision de mandatement) ne renseigne ni sur l'objet de la mission, ni sur la durée encore moins sur la destination.

Par ailleurs, ni un ordre de mission, ni aucune documentation attestant de la soumission de cette dépense au conseil municipal ne sont fournis à la Cour.

En réponse, le maire déclare avoir cru que les pièces justificatives fournies étaient suffisantes et qu'il prend acte et s'engage à corriger.

La Cour prend acte tout en maintenant son constat.

Conclusion n°4 : La Cour retient que le maire, en percevant des frais de mission imputés au service 509 Dépenses diverses et dans le compte 6491 Dépenses éventuelles ou imprévues, en ne soumettant pas la dépense au conseil avec les pièces justificatives y afférentes, a enfreint les règles régissant l'exécution des dépenses.

VI. EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES

Selon les dispositions de l'article 278 du Code général des Collectivités territoriales, ces dites entités « *concourent avec l'Etat, à l'Administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel, et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ».

Une analyse des actions menées et des dépenses consenties par la commune dans ces domaines faisant l'objet d'un transfert de compétences, permet de se prononcer sur l'effectivité de leur prise en charge notamment en ce qui concerne l'urbanisme et l'habitat, la santé et l'action sociale, l'environnement, la jeunesse et le sport.

6.1 De l'urbanisme et habitat

L'article 319 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales fixe les compétences de la commune en matière d'urbanisme et d'habitat. A cet effet, il revient à la commune de procéder entre autres, à *l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU), du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement, à la réalisation de lotissements, etc.*

Au cours de la période sous revue, il apparaît que la prise en charge par la commune de ces compétences susmentionnées reste très timide. A titre illustratif, le contrôle de la gestion a révélé que la commune de Birkelane n'a élaboré aucun document stratégique d'urbanisme. **Par ailleurs, aucun lotissement n'a été effectué pendant la période sous revue.**

Selon le Maire, l'autorisation d'effectuer un lotissement dans la partie nord de la commune a été obtenue en 2021. Cependant, l'exploitation des comptes administratifs montre que sur la période de contrôle, la commune a effectué des dépenses portant sur la « création de lotissements » comme en atteste le tableau ci-après.

Tableau n° 37 : dépenses de la commune en création de lotissements

Chapitre	N° compte/article	Intitulé compte/article	Gestion			Total
			2017	2018	2020	
7023	21031	Création de lotissements	1 000 000	2 000 000	2 000 000	5 000 000

En l'absence de pièces justificatives de dépenses, l'équipe de contrôle a interpellé le maire sur la nature de ces dépenses. Ce dernier explique que *sur la période 2017 à 2020, aucun lotissement n'a été effectué dans la commune et que lesdites dépenses portent plutôt sur des travaux d'alignement afin d'éviter l'implantation de quartiers irréguliers ou d'habitats spontanés.*

En tout état de cause, aucune documentation afférente à de telles opérations n'est fournie à la Cour. En outre, il résulte de l'exploitation des procès-verbaux et extraits de délibération que de telles questions n'ont pas été soumises au conseil municipal encore moins à la commission domaniale.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'un registre foncier tel que le prévoit les dispositions de l'article 21 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.

6.2 De la santé, de l'hygiène et de l'action sociale

Les compétences dévolues à la commune en matières de santé, hygiène et action sociale sont fixées par l'article 307 du Code général des Collectivités territoriales. *Les compétences examinées concernent entre autres domaines la construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités et cases de santé, l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux, la gestion, l'équipement et l'entretien des centres de santé et la mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène.*

La commune de Birkelane dispose d'un centre de santé. Toutefois, aucune documentation relative à la gestion de cette structure sanitaire n'a été fournie.

L'exploitation des comptes administratifs de la période montre que les dépenses relatives à cette compétence représentent 23,07% des dépenses totales de la période. Elles constituent 23,33% des dépenses de fonctionnement et 22,35% des dépenses d'investissement.

Le tableau ci-dessous présente pour la section fonctionnement les différentes dépenses effectuées par la commune en matières de santé, hygiène et action sociale.

Tableau n° 38 : dépenses de fonctionnement en matières de santé, hygiène et action sociale.

N° compte	Intitulé Compte	GESTION				TOTAL	Part dans les dépenses totales du service
		2017	2018	2019	2020		
610	Produits pharmaceutiques et d'hygiène	2 000 000	1 750 000	3 500 000	3 500 000	10 750 000	12,74%
6130	Carburant	749 700	749 700	1 999 795	1 999 715	5 498 910	6,51%
64510	Secours aux indigents	13 000 000	13 000 000	13 000 000	13 000 000	52 000 000	61,61%
64511	Secours aux sinistrés	3 000 000	3 000 000	3 000 000	2 995 075	11 995 075	14,21%
6469	Participations diverses				4 162 000	4 162 000	4,93%
	Total santé, hygiène et actions sociales	18 749 700	18 499 700	21 499 795	25 656 790	84 405 985	
	Total dépenses de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141	
	Part dans dépenses de fonctionnement	21,22%	25,48%	24,40%	22,76%	23,33%	

La lecture du tableau ci-dessus révèle que plus de 75% des dépenses du service santé, hygiène et action sociale sont consacrées à des secours aux indigents et aux sinistrés. L'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux sont analysées dans le chapitre consacré à l'examen des dépenses.

Les autres dépenses de fonctionnement se répartissent en produits pharmaceutiques et d'hygiène pour 12,74%, en carburant pour le fonctionnement du centre de santé pour 6,51% et produits divers (uniquement en 2020), pour 4,93%.

Quant aux dépenses d'investissement, *elles représentent globalement 22,35% des dépenses totales exécutées en investissement durant la période de contrôle.* Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 39 : dépenses d'investissement en matières de santé, hygiène et actions sociales

N° compte	Intitulé Compte	GESTION				TOTAL	Part dans les dépenses totales du service
		2017	2018	2019	2020		
7 053 220 732	Construction de clôtures de cimetières	9 999 000				9 999 000	34,19%
705 221 049	Autres travaux d'aménagement (décharge d'ordures)	2 250 000				2 250 000	7,69%
705 1A 220705	Construction édicule public		2 500 000			2 500 000	8,55%
705 1A	Equipements sanitaires				14 500 000	14 500 000	49,57%
	TOTAL santé, hygiène et actions sociales	12 249 000	2 500 000	-	14 500 000	29 249 000	
	Total dépenses d'investissement	20 949 000	12 900 000	25 498 205	71 524 100	130 871 305	
	Part dans dépenses d'investissement	58,47%	19,38%	0,00%	20,27%	22,35%	

Les dépenses d'investissement sont constituées de 49,57% d'équipements sanitaires acquis en 2020, de la construction d'un édicule public en 2018 pour 8,55% et, en 2017, de la construction de clôtures de cimetières pour 34,19%, et d'autres travaux d'aménagement (décharge d'ordures) pour 7,69%.

6.3 De l'environnement

Conformément aux dispositions de l'article 305 du code général des collectivités territoriales, la commune dispose d'un large éventail de compétences transférées en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Pendant la période sous revue, l'intervention de la commune peut être circonscrite, sur la base des déclarations du maire, autour de *la gestion des déchets, de la lutte contre l'insalubrité et de la mise en œuvre d'opérations de reboisement.*

Ainsi, concernant la gestion des déchets, en 2020, si l'achat de deux (2) camions de ramassage d'ordures a été inscrite dans le budget mais non exécuté, le maire affirme que l'acquisition a été effective en 2021.

Cependant, en l'absence d'une décharge municipale fonctionnelle, les déchets de la commune sont déversés sur une portion du territoire de la commune voisine de Keur Mboucki.

D'ailleurs, un montant de 2.250.000 F CFA a été consacré en 2017, à des travaux d'aménagement de cette décharge.

Toutefois, du fait de l'inexistence d'une convention entre les deux collectivités, cette situation peut être à l'origine de conflits fonciers.

Par ailleurs, le Maire a affirmé que des actions de reboisement et de nettoyage ont été menées dans le quartier de Thierere.

6.4 De la jeunesse et des sports

Les compétences de la commune en matière de jeunesse et sport sont définies par l'article 309 de la loi susvisée. *Les compétences examinées dans ce rapport ont trait à la promotion des activités socio-éducatives, sportives et de jeunesse, à la construction, la gestion et l'entretien*

des stades municipaux, à la participation et à l'organisation des compétitions sportives et à l'appui aux associatives sportives et culturelles et au Conseil communal de la Jeunesse.

L'exploitation des comptes administratifs révèle que pour la section fonctionnement, les dépenses allouées à cette compétence représentent 9,60% des dépenses de fonctionnement de la période.

Le tableau ci-dessous répertorie les différentes dépenses en matière de jeunesse et sport que la commune a effectué durant la période de contrôle.

Tableau n° 40 : dépenses de fonctionnement de la commune en matière de jeunesse et sport

N° compte	Intitulé Compte	GESTION				TOTAL
		2017	2018	2019	2020	
64551	Coupes, récompenses et prix	3 000 000	3 000 000	2 999 500	2 999 500	11 999 000
6465	Participation à la semaine nationale de la jeunesse (V.C)	2 000 000	2 000 000	1 000 000		5 000 000
6466	Participation au fonctionnement des maisons des jeunes et de la culture	3 000 000	4 750 000	5 000 000	5 000 000	17 750 000
	TOTAL	8 000 000	9 750 000	8 999 500	7 999 500	34 749 000
	total dépenses de fonctionnement	88 359 739	72 618 697	88 126 540	112 720 165	361 825 141
		9,05%	13,43%	10,21%	7,10%	9,60%

La lecture du tableau montre que la commune effectue essentiellement trois grandes catégories de dépenses en faveur de la jeunesse et sport : les coupes récompenses et prix, la participation à la semaine nationale de la jeunesse et la participation au fonctionnement des maisons des jeunes et de la culture.

Toutefois, ces dépenses restent faibles comparées à celles des secours au profit des nécessiteux qui représentent 17,69% des dépenses de fonctionnement de la période.

A ces dépenses de fonctionnement s'ajoute la réfection de la grille du stade municipal en 2019 pour un montant de 12 500 000 FCFA.

Il ressort de l'analyse qui précède que l'intervention de la commune en matière de prise en charge des compétences transférées *examinées* reste très peu significative. C'est pourquoi, elle doit déployer des efforts supplémentaires dans la mobilisation et la réallocation des ressources destinées à la mise en œuvre d'actions qui concourent à un meilleur exercice desdites compétences.

Dans sa réponse, le maire déclare que les dépenses d'urbanisme ont été exécutées pour l'alignement des quartiers.

Toutefois, le maire n'a pas fourni de documentation sur la réalisation de telles opérations ou sur un éventuel débat sur la question auprès du conseil municipal.

Recommandation n° 32 : la Cour demande au maire :

- *de tenir un registre foncier ;*
- *d'élaborer et de mettre en œuvre un plan communal d'action pour l'environnement ;*
- *d'aménager une décharge d'ordures ménagères respectueuse des normes environnementales dans le périmètre communal ou, à défaut, de signer une*

convention avec la commune de Keur Mbouki en vue de l'utilisation de la décharge actuelle.

Le Président

Joseph NDOUR