

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF
CONTROLE DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE DIOURBEL
GESTION 2017 A 2020**

Rapporteur :

M. Demba TOURE, Conseiller

Assistants de vérification :

**M. Lamine NDIAYE
Mlle Fatou SARR**

-Novembre 2022-

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

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la Commune de Diourbel, pour les exercices 2017 à 2020, a été adopté par la Chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 18 novembre 2022, sur le contenu du rapport établi par Monsieur Demba TOURE, Conseiller, et compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire des responsables interpellés notamment, du maire, Monsieur Malick FALL, en présence de Maître Ndéye Ndella SARR DIOUF, greffière de la Chambre.

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

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

SOMMAIRE

I. GENERALITES SUR LA COMMUNE ET LES PROCEDURES.....	4
1.1 Présentation de la Commune de Diourbel	4
1.2 Déroulement de la mission.....	6
II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE	8
2.1 Organisation et fonctionnement de l'organe délibérant et des autres instances.....	8
2.1.1. Non respect de la parité dans la composition du bureau municipal	8
2.1.2. Non respect de la périodicité et ou insuffisance des réunions du conseil municipal.....	9
2.1.3. Documents du conseil municipal mal ou non tenus.....	10
2.1.4. Commissions techniques insuffisamment composées, pléthoriques et non fonctionnelles.....	11
2.2 Organisation et fonctionnement des services administratifs.....	13
2.2.1. Incohérence de l'organigramme en place	13
2.2.2. Mauvaise gestion administrative :	16
2.2.3. Non transmission d'actes au Représentant de l'Etat.	18
2.3 Organisation et exercice de compétences	19
2.3.1. Gestion irrégulière de l'état civil	19
2.3.2. Manquements dans la gestion des ordures solides	21
2.3.3. Manquements dans la gestion foncière.....	22
III. GESTION DU PERSONNEL DE LA COMMUNE	26
3.1 Evolution des effectifs et profil du personnel :	26
3.2 Manquements relevés dans la gestion du personnel :	28
3.2.1. Dans le recrutement	28
3.2.2. Dans l'administration :	31
IV. ANALYSE BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE DE DIOURBEL	33
4.1 Analyse budgétaire de la Commune de Diourbel.....	33
4.1.1. Absence de tenue de débats d'orientation budgétaire.....	33
4.1.2. L'adoption tardive du budget	34
4.1.3. Manque de sincérité dans les prévisions de recettes.....	35
4.2 Examen de la gestion financière.....	39
4.2.1. Section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.....	39
4.2.2. Section d'investissement	52
V. EXECUTION DES DEPENSES :.....	61
5.1. COMMANDE PUBLIQUE :.....	61

5.1.1. Organisation et fonctionnement des organes de passation des marchés :	61
5.1.2. Manquements dans la passation des marchés :	63
5.1.3. Manquements dans l'exécution et la réception des marchés :	72
5.2. AUTRES DEPENSES :	75
5.2.1. Mauvaise gestion des secours aux indigents :	75
5.2.2. Imputation irrégulière d'une dépense :	79
5.2.3. Trop perçu sur le paiement d'indemnités :	81
5.2.4. Maniement de deniers publics par des personnes non habilitées :	83
5.2.5. Prises en charge irrégulières de dépenses :	85
5.2.6. Dépenses non ou insuffisamment justifiées :	87
5.2.7. Paiements par le billeteur et création de régie de recettes de l'état civil :	93
5.2.8. Perception indue de salaire :	95
VI. La vérification des comptabilités de la Commune de Diourbel	97
6.1. Comptabilité administrative	97
6.1.1. Absence de tenue de documents comptables	97
6.1.2. Mauvaise tenue des documents comptables disponibles	98
6.1.3. Exercice de la comptabilité administrative par divers responsables	98
6.1.4. Inobservation des délais de vote des comptes administratifs	99
6.2. Les insuffisances notées dans la comptabilité des matières	100
6.2.1. Inexistence et mauvaise tenue de documents comptables obligatoires	100
6.2.2. Non tenue du compte de gestion des matières	102
6.2.3. Absence de commissions chargées du recensement et de la réforme des matières	103
6.2.4. Gestion opaque du carburant	103

I. GENERALITES SUR LA COMMUNE ET LES PROCEDURES

Par l'ordonnance n° 013/2021/CC/CCT/G du 20 mai 2021 du Président de la Chambre des Collectivités territoriales, nous avons été désigné pour effectuer le contrôle de la gestion de la Commune de Diourbel pour les exercices 2017 à 2020.

Ce contrôle a consisté à évaluer la qualité de la gestion dans tous ses aspects et à formuler des recommandations en vue d'un meilleur respect de la réglementation.

Il s'est agi notamment d'apprécier l'organisation mise en place et le fonctionnement des organes, d'examiner la régularité des actes de gestion, leur rapport avec l'intérêt communal et identifier le gaspillage éventuel de ressources.

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

De même, l'effectivité de l'exercice de compétences transférées par la commune a aussi été vérifiée.

Par ailleurs, ce contrôle intervient dans un contexte de mutations au sein de la Cour, caractérisé par un engagement plus marqué et une orientation très forte des autorités de l'Institution pour le respect des normes internationales de contrôle, ISSAI, de l'Organisation internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI) dans le cadre des audits.

Il se réalise également à un moment où l'Acte III de la décentralisation est soutenu dans sa mise en œuvre par d'importants leviers, tels que le Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN) qui, utilisant des outils modernes de management basés sur l'atteinte des critères de performance, devrait permettre un financement régulier, substantiel et équilibré des Collectivités territoriales.

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

1.1 Présentation de la Commune de Diourbel

La Commune de Diourbel est le Chef-lieu du Département de Diourbel, une subdivision de la région éponyme. Elle fut très tôt inscrite dans la carte administrative du Sénégal. Déjà, en 1918 elle est érigée en commune mixte, puis en commune de plein exercice en 1951.

Elle est limitée par les communes de l'Arrondissement de Ndoulo comme suit :

- ✓ au Nord par la Commune de Touré Mbonde ;

- ✓ à l'Est par la Commune de Patar ;
- ✓ au Sud la Commune de Tocky Gare ;
- ✓ à l'Ouest par la Commune de Ngohé.

Les principaux quartiers de Diourbel sont Cheikh Anta MBACKE, Keur Cheikh Ibra FALL, Médinatoul (Keur Goumack) et Thierno Kandji.

Sur le plan infrastructurel, la commune compte :

- Pour le secteur de l'Education : Vingt et huit (28) structures de Direction intégrée de la petite enfance, quarante-quatre (44) écoles élémentaires, neuf (09) collèges, onze (11) lycées, dix (10) instituts de formation technique et professionnelle dont quatre (04) privés, ainsi que soixante-treize (73) daaras, tous non formels ;
- Pour la Santé: un (01) centre de santé, neuf (09) postes de santé dont un (01) privé, deux (02) cases de santé, neuf (09) cabinets médicaux, trois (03) cliniques toutes privées ;
- Pour l'Assainissement : deux (02) réseaux d'évacuation, deux (02) stations d'eau pluviale et une station de vidange. A noter que deux (02) camions privés de vidange participent au dispositif en place.
- Pour le Sport : cinq (05) terrains de basket non fonctionnel, une dizaine de terrains vagues de football et une arène des courses hippiques ;
- Pour le secteur des Transports : une gare routière principale, soutenue par cinq (05) gares secondaires constituent le dispositif. A signaler que la position géographique de la commune induit un développement du transport inter urbain.

La collectivité affiche ainsi un développement multidirectionnel. Cependant, du point de vue de l'armature urbaine, elle reste moyennement attractive du fait de sa proximité avec la ville de Touba.

Pourtant, malgré la non disponibilité de réserve foncière, déteignant sur l'agriculture et l'élevage, et le très faible niveau d'industrialisation de la ville, matérialisé par la présence que de deux usines, la SUNEOR ex SEIB et le Water (entreprise de friperie, à l'arrêt du reste), le profil économique de la commune laisse apparaître un certain dynamisme.

Il est solidifié par un dispositif infrastructurel relativement consistant, en dépit de la vétusté et du déficit d'organisation du marché central. En effet, la commune est animée par cinq (05) marchés permanents (Ndoumbé DIOP, Mboudaye, Cheikh Anta, Mame Saye Niang et Kadegui), deux (02) sites pour les marchés hebdomadaires (louma) et une multitude de boutiques ainsi que de boulangeries, laissant paraître une prédominance du commerce de détail et de l'alimentaire.

Selon les projections démographiques du Recensement Général de la Population, de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Elevage (RGPHAE) 2013 de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), la population de la commune est estimée à 151163 habitants pour l'année 2017, lesquels sont établis sur une superficie de 36 km², soit une densité de population

de 4199 habitants au Km2. Cette population est répartie entre 48% d'hommes et 52% de femmes.

L'analyse de cette démographie en termes d'évolution, révèle selon le plan de développement communal 2017 – 2022, un taux d'accroissement de 13 ,5 % sur la période 2013 – 2017. En effet, la population s'est accrue de 17457 habitants en cinq (05) ans (avec 151163 habitants en 2017 contre 133706 habitants en 2013).

Durant toute la période sous revue, Monsieur Malick FALL a été maire de la commune. Monsieur Papa Birima NDIAYE a exercé les fonctions de Secrétaire municipal.

Les fonctions de comptable public de la commune ont été exercées par les receveurs municipaux ci-après :

- Mme Aminata NDIAYE, du 03 mars 2014 au 18 avril 2018 ;
- M. Cheikh Bengelloune, du 18 avril 2018 au 17 octobre 2018 et
- M. Cherif Habidine BA, du 17 octobre 2018 au 03 août 2021.

Monsieur Ibrahima FALL a été le représentant de l'Etat durant toute la période sous revue.

Il convient de préciser que ce contrôle constitue le premier réalisé par la Cour des comptes sur cette collectivité territoriale.

1.2 Déroulement de la mission

Comme suite à l'ordonnance de désignation de rapporteur sus citée, la mission de contrôle a été lancée le 02 août 2021 à l'hôtel de ville de Diourbel, en présence du Président de la Chambre des Collectivités territoriales (CCT) et du rapporteur d'une part, et du maire et de ses principaux collaborateurs, d'autre part.

L'équipe de vérification a ensuite effectué une revue documentaire ainsi qu'un examen approfondi des pièces générales et des pièces justificatives des opérations de recettes et de dépenses transmises à la Cour.

Cet examen a permis l'élaboration d'un plan de mission conformément aux normes et procédures de contrôle en vigueur au sein de la Cour.

L'équipe de contrôle s'est après, rendue à Diourbel pour une vérification sur place du 04 au 08 octobre 2021.

A l'occasion de cette mission, les autorités et agents municipaux ci-après ont été rencontrés.

- M. Malick FALL, maire ;
- M. Mamadou MBAYE, 1^{er} Adjoint au maire, en charge du foncier ;
- M. Mbaye DIAKHATE, 2^{ème} Adjoint au maire, en charge de la santé ;
- M. Bassirou SENE, 3^{ème} Adjoint au maire, en charge de l'Education ;
- M. Alioune TINE, 5^{ème} Adjoint au maire, président de la commission des marchés ;
- Mme Iba GAYE, 6^{ème} Adjoint au maire, en charge du social ;

- M. Papa BIRIMA NDIAYE, secrétaire municipal ;
 - M. Abdou Khadir KAMA, chef de la Division des Finances ;
 - M. Mokhtar Ndiaga DIOP, chef de la Division recettes ;
 - M. Abdoulaye KA, chef de la Division administrative et des Ressources Humaines ;
 - M. Assane FAYE, chef des services techniques, Agent voyer et coordonnateur de la cellule de passation des marchés ;
 - M. Aliou FAYE, conseiller municipal et officier d'état civil ;
 - M. Moussa SOUMARE, régisseur des recettes des produits de l'expédition des actes d'état civil ;
 - M. Bassirou MBAYE, billeteur ;
 - M. Cheikh Ngoné FALL, surveillant comptable ;
 - M. Serigne CISSE, chef du garage.
-
- M. Ibrahima FALL, préfet du département, Représentant de l'Etat ;
 - Mme Mame Diarra Bousso SY, Receveur percepteur municipal.

Des échanges ont également contribué à la recherche d'informations, avec notamment :

- M. Macodou DIOUF, chef du Centre des services fiscaux de Diourbel ;
- Mme Niang Astou BA, présidente de la commission santé ;
- Mme Lobé NIANG, présidente de la commission Education ;
- Mme Ngoné GUEYE, présidente de la commission de l'Action sociale et des Affaires religieuses.

Des visites de terrain, ponctuées d'échanges avec les agents en charge des secteurs ou travaux, de même qu'avec quelques entrepreneurs adjudicataires, ont été effectuées par l'équipe de vérification sur :

- les différents services de l'Administration de la commune ;
- les sites de la décharge des ordures solides et de la zone tampon de ramassage ;
- les lieux des travaux des différents marchés publics examinés (bâtiments de l'hôtel de ville et de l'état civil, écoles réhabilitées, places publiques aménagées ou en cours, marchés en réhabilitation ou en construction, mosquées réhabilitées... ;
- les ateliers et garages de la commune.

En application des dispositions des articles 43 et 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes et de l'article 252 de la loi n° 2013-10 du 23 décembre 2013, modifiée, portant Code général des collectivités territoriales (CGCT), un entretien entre le rapporteur et le maire a eu lieu le jeudi 10 mars 2022 au siège de la Cour des Comptes. Cette séance a consisté en une restitution des principales constatations relevées en vue de la formulation des observations contenues dans le projet de rapport provisoire.

Par suite, l'adoption du rapport provisoire par la Chambre des Collectivités territoriales a été faite au vu des conclusions n°022/2022/CC/PG du 17 mars 2022 émises par le Procureur général près la Cour des Comptes.

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

En considération des réponses aux constatations provisoires reçues du Représentant de l'Etat, du maire et de certains de ses collaborateurs, il a été établi les présentes constatations en vue du rapport définitif.

La chambre a délibéré sur le rapport définitif au vu des conclusions n° XXX du JJ-MM- 2022 rendues par le Procureur général près la Cour des Comptes.

II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Le code général des Collectivités territoriales (CGCT) et ses textes d'application déterminent les différentes instances faïtières et les services administratifs des collectivités territoriales, d'une part, et fixent les règles et les procédures qui gouvernent les activités de ces entités, d'autre part.

2.1. Organisation et fonctionnement de l'organe délibérant et des autres instances

Les organes de gouvernance locale sont en bonne partie, constitués des instances où siègent les élus locaux représentant la population de la commune. Il s'agit notamment, du conseil municipal, du bureau du conseil municipal et des commissions techniques. Le fonctionnement du conseil municipal et des instances qu'il a mises en place à savoir, le bureau municipal et les commissions techniques, a été passé en revue et a permis de constater plusieurs dysfonctionnements examinés ci-dessous.

2.1.1. Non respect de la parité dans la composition du bureau municipal

La composition du bureau municipal de la Commune de Diourbel, telle que rapportée par le procès-verbal du 16 juillet 2014 fait apparaître l'équipe suivante :

- M. Malick FALL, maire ;
- M. Mamadou MBAYE, 1er Adjoint au maire ;
- M. Mbaye DIAKHATE, 2ème Adjoint au maire ;
- M. Bassirou SENE, 3ème Adjoint au maire ;
- M. Abdourahmane BOCOUM, 4^{ème} Adjoint au maire ;
- M. Alioune TINE, 5ème Adjoint au maire ;
- Mme Iba GAYE, 6ème Adjoint au maire ;

Il appert que ce bureau, constitué de sept (07) personnes dont une seule femme, ne respecte pas la règle de la parité instituée notamment par la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010. Cette dernière dispose en effet en son article premier, que « *la parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives* ». Et en l'espèce, l'article 2 du décret n° 2011-819 du 16 juin 2011 portant application de la loi instituant la parité absolue homme-femme, précise bien que « *les institutions totalement ou partiellement électives concernées sont les Conseils régionaux, municipaux et ruraux ainsi que leurs Bureaux et Commissions ...* ».

Il s'y ajoute que le représentant de l'Etat, qui a procédé à l'installation dudit bureau conformément aux dispositions de l'article 95 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), devait veiller à ce que les textes relatifs à la parité Homme-Femme soient respectés lors de l'élection du maire et de ses adjoints. D'ailleurs, ses charges lui exigeaient ce contrôle, comme en atteste les dispositions de l'article 270 du CGCT qui indiquent que les représentants de l'Etat « *exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités territoriales, de leurs compétences* ».

Recommandation n° 1 :

La Cour invite le représentant de l'Etat à faire respecter à l'avenir, à l'occasion de l'élection des membres du bureau municipal de la commune, les dispositions de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme et son décret d'application n° 2011-819 du 16 juin 2011.

2.1.2. Non respect de la périodicité et ou insuffisance des réunions du conseil municipal

Les procès-verbaux des sessions du conseil municipal de Diourbel font apparaître les statistiques des réunions tenues durant la période sous revue. Ainsi, treize (13) sessions ont été organisées, dont (02) en 2017, (04) en 2018, (03) en 2019 et (04) en 2020, comme en atteste le tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Récapitulatif des sessions ordinaires du conseil de 2017 à 2020.

Période Année	1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre	3 ^{ème} semestre	4 ^{ème} semestre	Nombre
2017	10 mars : adoption du budget 2017		-23 août : autres		1
2018	-28 février : adoption budget 2018 et autres		-07 août : CA 2017 et autres	-08 novembre : DOB ; -26 décembre : adoption budget 2019	4
2019		-03 juin : autres		-30 octobre : CA 2018 et DOB ; -24 décembre : adoption budget 2020 et autres	3
2020		-18 mai : autres	-22 juillet : CA et autres	-25 novembre : DOB ; -28 décembre : adoption budget 2021	4

Source : Procès-verbaux de réunions du conseil municipal

En dehors des décisions du maire, l'administration de la commune s'exerce normalement à travers les délibérations du conseil municipal comme prévu dans les articles 71, alinéa 3 et 81, alinéa 1 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales. A cet égard, l'article 144 dudit code dispose expressément que : « *Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ».

Il en résulte que le conseil municipal de Diourbel n'a pas respecté le nombre et ou la fréquence des sessions ordinaires, tels que prévu par la réglementation rappelée ci-devant. En effet, le nombre de sessions requis n'a pas été atteint pour les années 2017 et 2019 et la répartition par trimestre quant à elle, est sujette durant toute la période sous revue.

Dans sa réponse, le maire reconnaît le non-respect de la périodicité des réunions du conseil municipal et affirme s'employer à l'avenir à y remédier.

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 2:

La cour demande au maire de faire tenir à l'avenir, les réunions du conseil municipal suivant la périodicité indiquée, conformément aux dispositions de l'article 144 du CGCT.

2.1.3. Documents du conseil municipal mal ou non tenus

- **Vote des conseillers municipaux non indiqué sur les procès-verbaux**

Les procès-verbaux des réunions du conseil municipal examinés laissent apparaître les signatures du maire et du secrétaire de séance, de même que la nature du vote global des conseillers. Toutefois, ils n'indiquent pas celui de chaque conseiller. Or, la précision du sens du vote des conseillers est exigée par le CGCT, à travers l'article 148 qui dispose en son alinéa 3, que « *[...] les prénoms et noms des votants, avec l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal* ». Lors des sessions du conseil municipal au scrutin public, le vote devrait donc être formel et nominatif ; tout le contraire des indications contenues dans les procès-verbaux de session établis sous revue.

- **Non tenue de registre des délibérations**

La vérification sur place des documents de gestion ainsi que les entretiens effectués ont permis de relever l'absence de tenue de registre des délibérations. Durant la période sous revue, aucun registre n'est ouvert pour transcrire les délibérations du conseil.

Or, aux termes des dispositions de l'article 154 du CGCT, « *[...] les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat.*

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer ».

Interrogé à ce sujet, le secrétaire municipal a reconnu l'irrespect de cette obligation, en produisant un registre quasi vierge, datant de 2010.

Il appert ainsi une violation manifeste de la réglementation, préjudiciable au bon fonctionnement des organes de la commune.

Recommandation n° 3 :

La Cour demande au maire

- ✓ **de veiller, à l'avenir et lors des scrutins publics, à l'indication du vote de chaque conseiller présent, dans les procès-verbaux des réunions du conseil municipal conformément aux dispositions de l'article 148 du CGC ;**
- ✓ **d'ouvrir et de tenir un registre des délibérations, comme exigé par les dispositions de l'article 154 du CGCT.**

2.1.4. Commissions techniques insuffisamment composées, pléthoriques et non fonctionnelles

- **Commissions techniques insuffisamment composées**

La commune a mis en place, suivant l'extrait de délibération n°005 /CDL du 09 septembre 2014, les vingt (20) commissions techniques ci-après :

Tableau n° 2 : *Tableau récapitulatif des commissions techniques.*

N°	Commissions	Président
01	Commission des Affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur	Maitre Ibrahima GUEYE
02	Commission Education	Mme Lobé NIANG
03	Commission des Finances du Plan et du développement	M. Malick DIOUF
04	Commission de la Santé	Mme Astou Ba NIANG
05	Commission de l'Action sociale et des Affaires religieuses	Mme Ngoné GUEYE
06	Commission de la Jeunesse et des sports	M. Bassirou B. NDIAYE
07	Commission de l'Environnement et du Cadre de vie	Mme Dibacor NGOM
08	Commission de l'Hygiène, de l'Hydraulique et de l'Assainissement	M. Malo BA
09	Commission de l'Aménagement du territoire, du Domaine de l'Urbanisme et de l'Habitat	M. Mayata NDIAYE
10	Commission des Halles et marchés	M. Aliou FAYE Mansour
11	Commission de la Coopération décentralisée et du Partenariat	M. Assane SYLLA
12	Commission de la Culture et des Arts	Mme Fatou SEYE
13	Commission des Transports	M. Ndongo MBAYE
14	Commission de l'Artisanat et de l'Industrie	M. Amar TAL
15	Commission du Genre, de l'Equité et des Handicapés	Mme Maréma SECK
16	Commission des NTIC et de l'Alphabétisation	Mme Seynabou SARR
17	Commission du Développement et des PME	M. Badara FALL

18	Commission de l'Agriculture et de l'Elevage	M. Mame Biram DIOUF
19	Commission de la Bonne Gouvernance	Mme Astou NGOM
20	Commission du Budget participatif et des relations avec les conseils de quartier	Réservée

Source : Procès-verbal session du conseil municipal

Il en ressort que seuls les présidents des commissions sont élus. C'est manifestement une violation des dispositions de l'article 156 du CGCT qui prévoient, en effet, que « *lors de la première réunion, ces commissions désignent, chacune, un président et un vice-président* ».

- **Commissions techniques pléthoriques et non fonctionnelles**

L'examen des pièces transmises et la vérification sur place ont permis de constater une léthargie des commissions avec une quasi absence d'activités documentées.

En dehors de la commission Education et celle Action sociale et Affaires religieuses, qui d'ailleurs ne se sont réunies que très rarement durant la période sous revue, aucune activité n'a été relevée.

Les présidents des commissions entendus ont confirmé ce fait et le justifie par l'absence de moyens à leur disposition.

Par ailleurs, la rationalisation du nombre de commissions pourrait aider à un meilleur dynamisme. S'il est vrai que la loi laisse au conseil l'opportunité de la création de commissions, sous la seule réserve qu'elles entrent dans le cadre de ses attributions, il reste qu'un recentrage pourrait davantage aider à leur gouvernance.

Sur ces constats, le maire *reconnait le nombre important de commissions et le justifie par le besoin de contenter des partisans politiques.*

Sur la léthargie des commissions, *il précise que c'est de la responsabilité des présidents des commissions qui doivent en assurer l'animation, même s'il prend note de la nécessité d'un meilleur accompagnement. Il a, en outre, soutenu que les membres de commissions méconnaissent leur rôle et, certains exigent une prise en charge dans ce cadre.*

Il est vrai qu'aux termes des dispositions de l'article 156 du CGCT précité, la convocation des réunions des commissions incombe aux présidents et vice-présidents.

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

Recommandation n° 4 : La Cour :

- **demande au maire et aux présidents de commissions de prendre les dispositions nécessaires au bon fonctionnement desdites instances ;**
- **recommande au maire de procéder à la rationalisation des commissions.**

2.2. Organisation et fonctionnement des services administratifs

2.2.1. Incohérence de l'organigramme en place

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

Sous ce rapport, le décret n° 2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales est pris.

Ainsi, ce décret énumère les services qui peuvent être créés dans les différents ordres de collectivités territoriales en prenant en compte la taille de la population ou le montant du budget exécuté. Les dispositions de l'article 29 dudit décret prévoient d'ailleurs explicitement, l'organigramme-type de la commune chef-lieu de région, comme Diourbel.

Dans la Commune de Diourbel, un organigramme est mis en place bien avant l'avènement du décret précité, même si aucun acte n'a été produit, attestant de sa formalisation et ou de l'implication du conseil municipal dans son choix.

Le tableau ci-dessous, met en parallèle ledit organigramme type et celui mis en place par le maire :

Tableau n° 3 : Tableau comparatif des Organigrammes règlementaire et mis en place

Organigramme-type règlementaire	Organigramme adopté par la commune
Cabinet du maire : <ul style="list-style-type: none">- Un Directeur de cabinet ;- Une Inspection des services municipaux ;- Un Assistant du maire ;- Un chargé de communication et des relations publiques.	Cabinet du maire : <ul style="list-style-type: none">- Un Chef de Cabinet ;- Trois assistantes du maire ;- Deux chargés de mission ;- Une cellule de communication ;- Un chauffeur.
Secrétariat général et les services rattachés <ul style="list-style-type: none">- La Cellule de partenariat, de la Coopération décentralisée et du Développement économique territorial ;- La Cellule des Affaires juridiques et du Contentieux ;- La Cellule informatique ;- Le Bureau du courrier, des Archives et de la Documentation ;- La Cellule de Passation des Marchés publics.¹	Secrétariat municipal et Services rattachés : <ul style="list-style-type: none">- Un Secrétaire ;- Deux Assistantes ;- Le Bureau du Courrier, des Archives et de la Documentation ;- Le Bureau de la Sécurité ;- Le Bureau des Compétences transférées.

¹ La Cellule de passation des marchés n'est pas répertoriée dans l'organigramme transmis par la commune. La vérification a tout de même, révélé qu'elle est écartelée et gérée notamment, par les chefs des Divisions technique et des Finances.

<p>Direction des Finances et de la Comptabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Division des Finances ; - La Division des Domaines, du patrimoine et de la Comptabilité ; - La Division des recettes. 	<p>Division des Finances :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Bureau des Engagements ; - Le Bureau des Finances et du Budget. <p>Division des Recettes et Fiscalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Bureau de la Gestion de la Publicité et des Affaires commerciales ; - Le Bureau Emission ordre de recettes et de la tenue du journal des recettes ; - Le Bureau de la Gestion du Recouvrement ; - Le Bureau de l'Adressage et recensement ; - Le Bureau de la Surveillance générale et de la Fourrière municipale.
<p>Direction des Ressources humaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Division de l'Administration du Personnel et de la Gestion des carrières ; - La Division de la Formation ; - La Division des Affaires sociales. 	<p>Division Administrative et des Ressources humaines² :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Bureau du Personnel ; - Le Bureau de la Solde et des Pensions ; - Le Bureau du magasinier ; - Le Bureau de l'état civil.
<p>Direction des Services techniques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Division de la Police municipale, de la Voirie et des Réseaux ; - La Division de la Logistique, de l'Entretien, de la Maintenance et des Travaux publics ; - La Division des Etudes et du Contrôle. 	<p>Division technique et de la Voirie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Bureau des Etudes, Contrôles et Planification ; - Le Bureau de la Voirie ; - Le bureau des Halles et marchés ; - Le Bureau de l'Electricité ; - Le Bureau des Ateliers et Garages.
<p>Direction de la Planification et des Compétences transférées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Division de la Planification, des Projets, Programmes et du Suivi-évaluation ; - La Division de l'Aménagement urbain, de la Gestion des Ressources naturelles, du Développement durable et du Cadre de vie ; - La Division de la Santé, de l'Hygiène et de l'Action sociale ; - La Division de l'Education, de la Culture, de la Jeunesse et du Sport. 	<p>-</p>

Sources : Décret 2020-30 du 08 janvier 2020 fixant l'organigramme-type des CT et Documents de travail.

Il en ressort que l'organigramme en place dans la Commune de Diourbel recèle des incohérences et n'est pas conforme à l'organigramme-type.

² La comptabilité des matières est bien gérée par la Division administrative et des Ressources humaines.

Il apparait en effet :

- l'absence de services essentiels pour la prise en charge de secteurs clés pour une bonne administration de la commune. Il s'agit notamment de l'Inspection des services communaux, du service en charge du partenariat et de la coopération décentralisée, de même que celui de la planification.
- l'existence de doublons dans la prise en charge de certaines tâches. Les assistants sont en effet doublés de secrétaires et la mise en place d'un chef de cabinet aux cotés de chargés de mission dans le cabinet du maire, ne participe pas à une rationalisation dans la gestion aussi bien des ressources humaines que budgétaires.
- un rattachement inadéquat de services. Dans ce cadre, l'équipe de vérification a relevé, entre autres, le rattachement de la Cellule de passation des marchés à la Division des services techniques, la création d'un bureau sécurité dans le secrétariat municipal, la localisation du service de l'état civil à la Division administrative et des Ressources humaines qui gère en même temps la comptabilité des matières.
- un éclatement inopportun de tâches homogènes. La création des Divisions des Finances d'une part, et, Recettes et Fiscalités, d'autre part, conduit à écarteler des tâches dont le regroupement est gage d'efficacité, comme c'est le cas pour la comptabilité administrative.

Il est vrai que l'organigramme-type réglementaire proposé par le décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 intervient hors de la période sous revue et donne aux collectivités territoriales, une période de deux ans à compter de son entrée en vigueur, pour s'y conformer.

Il s'y ajoute qu'il est nécessaire de préciser que, pour rationaliser la gestion des ressources humaines et asseoir une meilleure organisation administrative des collectivités territoriales, les dispositions de l'article 2 dudit décret précisent que les organigrammes-types sont indicatifs et constituent des maxima.

Néanmoins, la Cour estime que l'organisation actuelle de la Commune de Diourbel, en plus des écarts qu'elle présente par rapport à l'organigramme-type, n'est pas efficiente et ne favorise pas une bonne administration.

Recommandation n° 5 :

La Cour recommande au maire de veiller à corriger les incohérences décelées dans l'organisation de ses services à travers notamment, la mise en œuvre progressive du décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales.

2.2.2. Mauvaise gestion administrative :

L'examen des archives et les déclarations du Maire et du Secrétaire municipal ont permis de constater une mauvaise gestion administrative concernant entre autres, les points ci-après :

- **Traitement non optimal du courrier :**

Il a été constaté au niveau des services du courrier de la Commune, une mauvaise tenue des registres et un déficit de complétude dans le reporting des correspondances.

Il s'y ajoute qu'aucun registre « départ » n'est ouvert. En effet, seuls les registres « arrivée » sont tenus. Et ces derniers ne sont d'ailleurs pas arrêtés en fin d'année.

De plus, on note l'inexistence de registres pour l'archivage du courrier classifié confidentiel ou secret.

Par ailleurs, il a été noté que l'essentiel du courrier est centralisé par les services du Secrétariat municipal qui font le tri et décident, sous les ordres de son responsable, si le maire doit ou non avoir connaissance d'une information, sans aucune dévolution formelle.

Cette situation est décriée par le maire lui-même qui estime qu'elle est à l'origine d'un déficit d'information à son niveau, préjudiciable à la célérité dans la prise de décisions.

Le secrétaire municipal indique dans sa réponse, sans toutefois corroborer ses dires par des preuves, que : « Sur le traitement du courrier, je précise qu'il y a bel et bien un registre départ pour les courriers externes et un registre de transmission pour les départs internes, en plus du classement des courriers. Ensuite, la description selon laquelle, c'est moi qui juge des courriers à soumettre à l'attention du Maire selon mon bon vouloir n'est pas exacte. En réalité, je ne fais qu'un travail de ventilation du courrier. Il arrive très souvent que le Maire ne soit pas sur place et je suis obligé de traiter le courrier en prenant soin de soumettre tous les courriers à la lecture du Maire ».

En l'absence d'éléments probatoires, la Cour maintient ses constats initiaux sur le traitement non optimal fait du courrier. Elle ajoute qu'il est constant, de même qu'il ressort des déclarations supra du secrétaire municipal, que le courrier est reçu par ses services et ventilé par ses soins, y compris pour le Maire.

- **Retard et absentéisme du personnel :**

De l'aveu même du Maire, les retards et absences non autorisés du personnel sont fréquents dans tous les services de la commune et aucune mesure n'est prise par le secrétaire municipal pour un contrôle plus rigoureux du personnel.

Il faut dire que le constat fait par l'équipe de vérification confirme ces affirmations. En effet, la visite inopinée effectuée à la Division des recettes le mercredi 06 octobre 2021 a permis de

relever la présence que d'un seul agent (la secrétaire du chef de Division) sur la vingtaine qui y sont en service.

Il faut rappeler que la présence dans les services administratifs de l'Etat est bien règlementée et les horaires précisés, notamment par les dispositions du décret n° 91-982 du 17 septembre 1991 fixant les horaires dans les services administratifs de l'Etat, modifié par le décret n° 96-677 du 07 août 1996 et le décret n° 2020-875 du 25 mars 2020 portant réaménagement, à titre provisoire, des horaires de travail dans les services administratifs de l'Etat.

Seulement, les nombreuses absences signalées ne sont pas constatées par les responsables communaux, comme il a été prescrit par la circulaire n° 5910/MFPT/DFP du 20 juillet 1960 qui rappelle que *l'Administration doit constater l'absence irrégulière par une décision qui précise toujours très explicitement la date à compter de laquelle l'absence a été constatée.*

Il s'y ajoute qu'aucune note n'a été émise pour rappeler et attirer l'attention des agents sur la réglementation en l'espèce.

La Cour estime qu'il s'agit là d'une gestion peu rigoureuse du personnel, préjudiciable au bon fonctionnement de la collectivité territoriale. Et dans ce cadre, il appartenait au maire, en tant qu'exécutif local, de prendre les dispositions nécessaires à une gestion efficace et efficiente des services. A cet effet, l'existence d'une feuille de route claire et d'un système de pointage et de suivi du respect des horaires pourraient permettre de remédier à ces pratiques.

Dans leurs réponses, Monsieur le Maire comme le Secrétaire municipal ont reconnu le constat fait sur le retard et l'absentéisme du personnel et s'engagent à prendre les mesures idoines pour y remédier. Ils ajoutent d'ailleurs qu'un système de pointage et d'émargement était bien en place et sera réactualisé.

- **Difficile administration des quartiers**

Dans le cadre de l'analyse des relations entre les différentes structures qui concourent à la bonne exécution des missions de la Commune de Diourbel, il est apparu que l'administration des quartiers par l'entremise des délégués, n'est pas aisée. En effet, de l'aveu même du maire, *certain délégués de quartier rechignent à suivre ses orientations, préférant s'en référer à leur guide religieux.* Cette situation est notamment rencontrée à Keur Mame cheikh et à Cheikh Ibra.

En réalité, la cause de ce dysfonctionnement est à rechercher dans le processus de désignation desdits délégués. Le maire a toujours suivi la volonté des religieux dans leur nomination. C'est en effet, le représentant désigné des religieux qui a toujours été choisi ; confortant ainsi l'idée que l'administration de ces localités doit revenir de droit à leur famille confrérique. Par suite, le délégué ainsi nommé, se considère plus comme soumis au religieux qu'auxiliaire du maire. Or, l'article 5 du décret n° 86-761 du 30 juin 1986 fixant le statut des délégués de quartier dans les communes, modifié, dispose que *« le délégué de quartier est nommé par arrêté du Maire »*. Et l'article 8 dudit décret de préciser *qu'il est un auxiliaire du Maire.*

La nomination des délégués de quartier relève ainsi des prérogatives du maire, même si un choix consensuel est néanmoins privilégié.

En outre, la qualité d'auxiliaire, de relais du délégué de quartier est fondamentale pour une bonne exécution des missions de la collectivité dans le quartier.

Par conséquent, la Cour estime qu'il appartient au maire de prendre toutes les dispositions nécessaires pour s'attacher de bons relais au sein des quartiers.

Dans sa réponse, le maire affirme que « sur l'administration des quartiers, la Commune de Diourbel est une collectivité spécifique où malgré la taille de la population, il n'y a que quatre quartiers qui, à la base, ont été créés par des chefs religieux qui y habitent avec leurs disciples. C'est ainsi que de tout temps, le khalif général des mourides est le délégué du quartier de Médinatoul. Il en est de même pour le quartier Keur Cheikh qui a été créé par Cheikh Ibra FALL et le khalif qui le représente depuis l'époque coloniale tient à préserver ce legs. De la même manière, les quartiers Mame Cheikh Anta MBACKE et Thierno KANDJI sont conduits et gérés dans les mêmes formes.

Ces traditions bien ancrées, empêchent toute possibilité de remise en cause et les populations elles-mêmes n'admettraient aucun délégué qui n'aurait pas eu la bénédiction desdites autorités religieuses ».

La Cour prend acte de ces explications mais estime que l'application des textes en l'espèce, ne saurait souffrir du poids des traditions. Dans tous les cas, ces dernières ne sont pas forcément incompatibles à une gestion régulière des quartiers, pour laquelle une approche inclusive, voire consensuelle est fortement recommandée.

2.2.3. Non transmission d'actes au Représentant de l'Etat.

Il est apparu à l'équipe de vérification que certains actes pris par le Maire de la Commune de Diourbel ne sont pas transmis au préfet, représentant de l'Etat. C'est notamment le cas des actes relatifs au recrutement de personnel.

Il faut dire que cette pratique constitue une violation des dispositions de l'article 243 du Code général des collectivités territoriales qui précisent que « *les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat, lequel en délivre aussitôt accusé de réception* ».

La transmission constitue donc une exigence sans laquelle, l'acte d'une collectivité territoriale ne saurait produire d'effets.

En l'espèce, malgré cette irrégularité, les dépenses y relatives, des charges de personnels, sont mandatées par le maire.

Pour le maire, « *tous les actes de recrutement de personnel permanent ont été systématiquement transmis et le dernier recrutement effectué en 2015 n'échappe pas à la règle (voir délibération n°008/DBL du 13/08/2015). Cependant, les contrats de prestation de services ne sont pas transmis au Préfet et cela sur la base d'une pratique que j'ai trouvée sur place* ». Ces allégations ont été confirmées par le SM.

En retour, la Cour précise que l'obligation de transmission au Représentant de l'Etat ne distingue pas entre des actes de recrutement de personnel permanent et ceux pour le personnel temporaire. L'article 243 alinéa 1^{er} du CGCT précise bien que « *[tous] Les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès du département ou de la commune, lequel en délivre aussitôt accusé de réception* ».

Elle ajoute donc qu'il s'agit bien de tous les actes, aussi bien *les délibérations du conseil que les décisions du maire, prises dans le cadre de l'instruction des affaires et de l'exécution des dites délibérations*.

Par conséquent, le maire devrait, en l'espèce, transmettre les contrats des douze (12) collecteurs recrutés et tous les autres actes relatifs au recrutement des personnels temporaires.

Recommandation N° 6:

Il est demandé au maire de veiller dorénavant à une meilleure gestion administrative et de s'assurer de la transmission régulière des actes au représentant de l'Etat, notamment ceux liés au recrutement du personnel.

2.3. Organisation et exercice de compétences

La vérification dans ce cadre a porté sur les gestions faites de l'état civil, des ordures solides et du foncier dans la Commune de Diourbel.

2.3.1. Gestion irrégulière de l'état civil

Le Code de la famille à travers son article 31 dispose que « *les actes de l'état civil seront reçus par les officiers de l'état civil dans les centres principaux et dans les centres secondaires rattachés à un centre principal* ». Et l'article 108 du CGCT désigne le Maire comme Officier de l'état civil tout en précisant qu'il peut, « *sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer soit à un adjoint soit à un membre du Conseil municipal ou un agent communal en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints* ».

Dans le cas de la Commune de Diourbel, la fonction d'officier d'état-civil est exercée par M. Aliou Faye, par ailleurs conseiller municipal, durant toute la période de la revue.

L'examen des registres et l'inspection des locaux ont permis de constater les manquements suivants dans la gestion de l'état-civil :

- L'examen d'un échantillon de registres révèle que les volets n°2 ne sont pas envoyés au Tribunal. Or, le Code de la famille à travers son article 38 précise que les volets n° 2 et n° 3 des registres restent au Centre d'état civil durant l'année courante mais qu'à la fin de cette dernière, le registre des volets n° 3 est conservé au centre et constitue le registre de l'année. Le registre du volet n° 2 est séparé de celui du volet n° 3 et constitue le double des registres envoyé au greffe du Tribunal.
- Des registres insuffisamment renseignés : l'échantillonnage fait, révèle aussi que des registres tenus par le Centre ne sont pas rigoureusement renseignés par les agents préposés à la réception des déclarations. Les noms des déclarants ainsi que de leurs parents ne sont pas systématiquement inscrits sur le registre. De même, pour certains registres, les signatures des témoins lors des déclarations faites dans les délais, ne sont pas recueillies par les agents.
- Une mauvaise organisation matérielle du service : l'équipe de vérification a trouvé sur place un service désorganisé. Les usagers sont en contact direct avec les registres. Ils accèdent en effet, à la salle qui sert de bureau pour les agents et d'archivage des registres, sans contrainte. Aucun agent de sécurité ou d'accueil n'a été trouvé sur place pour l'organisation et le filtrage des entrées. Ainsi, les demandes sont diligentées sans ordre d'arrivée, installant ainsi fortement les relations interpersonnelles dans le service ; ce qui induit une rupture d'égalité des usagers.

Le désordre est davantage marqué au niveau des archives où des registres complètement déstructurés, sont entreposés pêle-mêle à même le sol.

Il s'y ajoute que les locaux sont mal aérés avec une chaleur excessive non propice à la conservation des documents.

Interpellé, l'officier d'état-civil explique que *cette situation est en partie due au manque d'armoires de rangement et à la qualité des imprimés qui se disloquent rapidement avec les usages fréquents. Il admet que deux agents d'assistance à la sécurité de proximité (ASP) sont affectés à l'état civil pour assurer l'ordre et la sécurité, mais s'absentent souvent, comme ce fut le cas lors du passage de la mission.*

A noter que de nouveaux locaux sont déjà construits et réceptionnés provisoirement, dans l'enceinte même de l'hôtel de ville pour abriter le Centre de l'état civil.

- Informatisation incomplète à améliorer : pour prévenir tout risque de perte des registres, l'officier d'état civil a mis en place depuis 2016 un système de numérisation des actes délivrés par le Centre. Seulement, en plus de l'arrêt du processus, il est déploré l'absence de serveur et de protection des ordinateurs avec l'installation d'antivirus pour préserver les données. Néanmoins, pour parer à cette éventualité de perte des données, une copie des actes numérisés est remise au Président du Tribunal.

En réponse, le maire affirme qu'il « *veillera à ce que le service de l'état civil déménage dans ses nouveaux locaux dans les meilleurs délais* ». Il a néanmoins rappelé les efforts déployés en vue de la numérisation des actes.

Recommandation n° 7 :

La Cour recommande au maire :

- **d'accélérer la mise à disposition des nouveaux locaux en prenant les mesures nécessaires à les rendre fonctionnels et**
- **de prendre toutes mesures nécessaires à assurer une meilleure organisation matérielle du service, un enregistrement correct des registres, une transmission annuelle régulière du volet n°2 des registres au greffe du tribunal et une informatisation complète du service.**

2.3.2. Manquements dans la gestion des ordures solides

L'article 305 du Code général des collectivités territoriales liste la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité parmi les compétences transférées à la commune dans le cadre de l'Environnement et la gestion des ressources naturelles.

Dans le cas de la Commune de Diourbel, la mission s'est surtout intéressée à la gestion des déchets solides qui est assurée en collaboration avec l'Unité de Coordination de la Gestion des déchets solides (UCG). D'après le Maire, *plus de deux cents (200) dépôts sauvages étaient installés un peu partout dans la Commune. Le travail effectué a permis de considérablement les réduire, avec des bacs disposés au niveau des quartiers, en plus d'une zone tampon de centralisation.*

Pour le ramassage, des charretiers privés concourent au transport, des domiciles à la zone tampon, aux côtés des équipes municipales et de l'UCG. A noter que les dépôts au niveau des marchés sont prioritaires. Les déchets ramassés sont ainsi acheminés dans une décharge installée dans la Commune voisine de Toki Gare.

Le service ainsi organisé, à la vérification, présente toutefois des dysfonctionnements dans ses aspects ci-après :

- la zone tampon, située en pleine ville, n'est pas aménagée (pas de clôture sommaire, ni de désinfection périodique).
- la Commune ne dispose pas de décharge normalisée. Celle de Toki Gare qui est utilisée, n'a reçu aucun aménagement ni traitement, hormis le compactage qui serait fait périodiquement par l'UCG.

La Cour estime que la gestion des déchets solides, telle qu'organisée dans la Commune de Diourbel, notamment autour de la zone tampon et de la décharge sauvage de Toki Gare, sans une clôture sommaire pour la protection des animaux, un traitement désinfectant périodique et

un aménagement de protection de la nappe phréatique, ne participe pas à la préservation d'un bon cadre de vie et est susceptible de déteindre négativement sur la santé des populations.

Il s'y ajoute que l'absence d'une convention en bonne et due forme avec la Commune de Toki Gare qui abrite la décharge, expose ladite gestion aux desiderata des populations autochtones.

Le Représentant de l'Etat a rappelé dans sa réponse, les efforts déployés en termes de médiation en cas de litige, de soutien en facilitant le déplacement des engins sur site et de plaidoyer pour un projet intercommunal en vue de l'aménagement du site.

La Cour en prend acte mais estime que la collaboration entre les deux communes considérées sur cette question, doit être renforcée sous sa supervision et matérialisée par une convention.

Recommandation n°8 :

La Cour demande :

- **au maire de prendre les dispositions nécessaires à une meilleure gestion des déchets solides, notamment à l'amélioration de l'aménagement de la zone tampon et à la mise en place d'une décharge normalisée.**
- **au représentant de l'Etat, d'encadrer les communes intéressées par la décharge de Toki Gare, aux fins de renforcer leur collaboration pour une décharge aux normes.**

2.3.3. Manquements dans la gestion foncière

La gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national est une compétence transférée aux collectivités territoriales par le CGCT, notamment à travers ses dispositions contenues dans son chapitre premier du titre II.

C'est dans le cadre de l'exercice de cette compétence que la Commune de Diourbel a procédé durant la période de revue, à deux lotissements, à Médinatoul et à Ndanekh Seco et dont les procès-verbaux des commissions d'attribution ont été approuvés respectivement, par les arrêtés n°0291/D.DBL du 05 août 2019 et n°0162/D.DBL du 28 juillet 2021.

Cependant, des manquements ci-dessous exposés, sont notés dans la gestion de ces deux dossiers :

- **Incohérence dans l'attribution des parcelles :**

Dans le cadre du lotissement complémentaire de Médinatoul Sud Est, l'arrêté préfectoral n° 0291/D.DBL du 05 août 2019 portant approbation du procès-verbal de la commission d'attribution des parcelles de la Commune de Diourbel, mentionne 1 810 parcelles alors que le PV n° 1091/MEF/DGID/DCAD/CSF du 18 juillet 2019 joint, comporte un tableau listant 1 843 bénéficiaires, soit une différence de 33 parcelles.

Dans sa réponse, le préfet du département, *après avoir insisté sur la démarche inclusive qu'aurait adoptée la commission d'attribution, a lié cette différence à une modification que ladite Commission aurait apportée à la liste des attributaires de parcelles, bien après l'approbation du procès-verbal par ses soins, et dans le but du règlement du litige soulevé par le lotissement. Il rappelle en effet que la répartition des parcelles a été fortement contestée par le sieur Malick TINE, exploitant principal des terres objet du lotissement. En définitive, la correction apportée pour que le sieur TINE puisse disposer de cent (100) parcelles, serait à son avis, à l'origine des incohérences et n'est que pure justice.*

La Cour estime en retour, qu'il s'agit là d'arguments qui confirment les incohérences constatées. Elle rappelle qu'en cette matière, l'approbation de l'autorité administrative constitue la dernière formalité substantielle de la procédure ; ce qui doit avoir comme conséquence de figer les situations arrêtées dans les cadres réguliers. En effet, à moins de rapporter l'acte d'approbation et de faire reprendre la procédure, les données approuvées doivent être considérées comme étant définitives.

- **Des manquements dans la procédure d'attribution des parcelles :**

Dans le cadre de la procédure des lotissements de la Commune de Diourbel, il est d'abord relever une commission insuffisamment composée. En effet, il a été noté l'absence du responsable des services techniques municipaux, d'un conseiller municipal représentant le conseil et du ou des délégués de quartier concernés ou limitrophes au sein de la commission d'attribution.

Ensuite ladite procédure révèle que les demandes de parcelles à usage d'habitation ne font pas l'objet d'examen préalable par le Centre des services fiscaux. Elles sont en effet reçues et gardées à la Mairie jusqu'à la réunion de la Commission d'attribution. Or, la pratique en cette matière, rappelée d'ailleurs par le Ministre en charges des Domaines depuis son courrier du 22 mars 1989 adressé au Gouverneur de la Région de Dakar, est de *faire centraliser toutes les demandes au niveau du service des Domaines, service patrimonial de l'Etat, seuls compétents à juger de la recevabilité desdites demandes et seuls capables de certifier valablement que tel ou tel demandeur est ou non attributaire de parcelles.* Il s'agit d'un examen préalable destiné à éclairer la décision de la commission d'attribution.

Dans sa réponse, le maire affirme qu'*« en ce qui concerne les procédures d'instruction des demandes de parcelles, les lotissements objets de ces demandes datent de 2011. Toutefois, les attributions avaient été suspendues par le juge d'instruction du Tribunal de Grande Instance, suite à une plainte de personnes qui avaient payé leur frais de bornage sans être attributaires de parcelles du fait de la commission de l'époque. Ces membres de ladite commission avaient été inculpés par le juge pour cette raison, et la seule issue pour la levée de la restriction et de l'inculpation était que ces personnes qui avaient payé lesdits frais soient attributaires de parcelles.*

Après notre élection en 2014, je me suis engagé à les satisfaire pour un peu moins de huit cents (800) personnes. Ces 800 attributions ont été prises en compte dans les deux lotissements en fonction de leurs lieux de résidence.

Il est vrai que les demandes doivent être transmises au chef de centre pour instruction mais nous avons reçu au courant de cette période un rush où on recevait des centaines de demandes durant plusieurs années. D'un commun accord avec le chef de centre de l'époque, nous avons retenu de les centraliser au niveau de la mairie, étant entendu que sur les 8000 demandes reçues, seul moins du quart pouvait être satisfait en raison de la prise en compte des bénéficiaires exigés par le juge d'instruction.

Au demeurant, j'avais délégué mes pouvoirs au sein de la commission à mon premier Adjoint et je ne suis intervenu qu'au moment de la signature.

Sur la présence des conseillers au sein de la commission, le conseil municipal avait désigné son représentant par délibération n°005/CDL/DBL du 09 septembre 2014 portant désignation des conseillers siégeant en commission domaniale, en la personne de Ablaye SYLLA mais la gravité de sa maladie à partir de 2018, l'a empêché de siéger.

Pour ce qui concerne les délégués de quartier, ils ont été associés à toutes les étapes de la concertation avec les familles utilisatrices des terres, même s'ils n'ont pas signé les procès-verbaux. La preuve, aucun conflit, aucune revendication n'est venue entacher le processus d'attribution ».

Pour sa part, Monsieur Mamadou Moustapha MBAYE, 1^{er} Adjoint au maire, par ailleurs président de la Commission domaniale, a confirmé que *toutes les demandes de parcelles sont reçues à la Mairie où un fichier de base de données est établi. Il avance qu'« avant chaque réunion de la commission d'instruction et d'attribution des parcelles, des séances de travail impliquant le Cadastre, l'Urbanisme et le Domaines, le Délégué du quartier de la zone cible, l'agent voyer et le conseiller désigné, sont organisées dans le bureau du chef de centre pour définir ensemble les critères d'attribution. Un procès-verbal est dressé à cet effet et transmis à toutes les parties prenantes. C'est suite à cette étape que la grande commission d'attribution de parcelles démarre ses travaux pour l'affectation de terrain aux ayants droits. Un procès-verbal signé par tous les chefs de services techniques et le président de la commission est dressé pour être approuvé par le préfet du département.*

C'est seulement à partir de ce moment que les actes sont établis par le receveur des domaines et les frais de bornage perçus par la commune ».

La Cour estime que ces déclarations confirment bien l'irrespect de la procédure d'attribution. Elle ajoute que ni l'importance de demandes, anciennes ou nouvelles, encore moins un accord tacite entre acteurs, ne saurait autoriser une pratique irrégulière. Il s'y ajoute que la signature des actes en cette matière, engendre une responsabilité pleine et entière.

La Cour fait remarquer par ailleurs que l'implication des différentes parties, si elle est avérée, doit être matérialisée par l'apposition de leur signature sur les actes produits.

Elle fait noter en outre que l'importance de la présence d'un représentant du conseil au sein de la commission d'attribution imposait le remplacement diligent du sieur SYLLA dès lors que son empêchement définitif a été constaté.

Au surplus, il faut noter que la procédure judiciaire alléguée, non documentée du reste, ne constitue nullement un obstacle au respect des règles en la matière.

- **Erreurs dans la numérotation des parcelles :**

Les deux situations suivantes ont été constatées sur le lotissement de Médinatoul :

- des numéros bis sans numéro initial (4284 Bis, 4285 Bis, 4285 Bis...) ;
- des doublons (les numéros 4710 à 4727 sont utilisés plusieurs fois).

- **Des attributions de parcelles imprécises :**

L'attribution de certaines parcelles, notamment au niveau de Ndankh seco, est faite de manière vague et imprécise, relativement à l'identité de l'affectataire. C'est le cas des exemples listés ci-dessous :

Tableau n°4 : liste des affectations imprécises

Affectataire	N° Parcelle lotissement Ndankh seco
Pangol	541 – 543 – 548
Ndiaye Médecin	1060
Diawo procureur	1061
Commandant corps urbain	1062
Commandant Gendarmerie	757
Commissaire Diallo	991
Baobab	902 – 904 – 905 – 907

- **Des attributions multiples :**

Une même personne peut être affectataire de plusieurs parcelles. Cette pratique est constatée aussi bien pour le lotissement de Médinatoul que pour celui de Ndankh Seco.

Pour le président de la commission domaniale, *il s'agit, dans le cadre de la compensation faite aux propriétaires de champs, d'inscrire pour une même famille bénéficiaire de plusieurs parcelles, un des leurs, seul à disposer d'une pièce d'identification.*

Par ailleurs, la revue des PV de la commission d'attribution des parcelles et de la liste des conseillers municipaux a permis de constater que des élus, cinquante-neuf (59) sur les soixante-

seize (76) conseillers, sont attributaires de parcelles, et pour certains d'entre eux, dans les deux lotissements initiés :

- Lotissement Ndankh Seco : **quarante-deux (42)** conseillers municipaux sont attributaires, dont Aliou TINE, 5^{ème} adjoint au Maire pour 04 parcelles ; Bassirou Bandar NDIAYE pour 02 parcelles et Fatou SENGHOR pour 02 parcelles ;
- Lotissement Médinatoul : **dix-sept (17)** conseillers municipaux sont attributaires, dont le Maire, Malick FALL pour 5 parcelles ; Mbéne NDIAYE pour 6 parcelles ; Abdourahmane BOCOUM, 4^{ème} adjoint au Maire pour 4 parcelles ; Ndongo DIOUF pour 4 parcelles ; Moustapha GUEYE pour 3 parcelles et Bassirou Bandar NDIAYE pour 2 parcelles ;
- **Deux (2)** conseillers, au moins, ont été attributaires dans les deux lotissements (Bassirou Bandar NDIAYE pour les lots 4352 et 4353 à Médinatoul et lot 444 à Ndankh seco ; Fatou SEYE pour le lot 4709 à Médinatoul et lot 717 à Ndankh seco).

La Cour estime que la pratique de la commission domaniale, sus évoquée, ne favorise pas une transparence dans l'attribution des parcelles. Il s'y ajoute que l'absence de références d'identification même pour des attributaires dans cette situation, n'est pas de nature à corroborer ces allégations.

Aussi, le respect des principes d'égalité des citoyens et de la légalité implique-t-il qu'il n'y ait pas une hiérarchisation des demandes, encore moins une discrimination entre elles.

L'examen des demandes en toute objectivité doit se faire sur la base des règles et critères traditionnellement retenus en cette matière, dont l'ancienneté de la demande, ne pas être attributaire de parcelle...

Recommandation N° 9 :

La Cour recommande :

- **au Préfet, de s'assurer que les actes approuvés sont exécutés tels quels, notamment en matière de lotissement ;**
- **au Maire, au Receveur des domaines et au président de la Commission domaniale, en matière foncière, de veiller dorénavant au respect strict de la composition des instances et de la procédure à usiter.**

III. GESTION DU PERSONNEL DE LA COMMUNE

3.1. Evolution des effectifs et profil du personnel :

Le personnel de la commune est géré par la Division administrative et des Ressources humaines dont le responsable est M. Abdoulaye KÂ, un agent contractuel.

Au début de la période sous revue, la commune comptait dans son effectif cent vingt-neuf (129) agents permanents. Parmi ces derniers, trente-six (36) sont sortis de l'effectif pour cause de

retraite, décès ou autres raisons et la commune s'est retrouvée avec quatre-vingt-treize (93) agents permanents au 31 décembre 2020. Cette baisse de l'effectif du personnel permanent a été plus importante en 2020 avec dix-sept (17) départs enregistrés.

En plus des agents permanents, la commune emploie du personnel dit temporaire, bénéficiaire de « contrat de prestation » d'une année. Ce dernier par contre a connu une augmentation constante, avec un recrutement record de trente (30) agents en 2020.

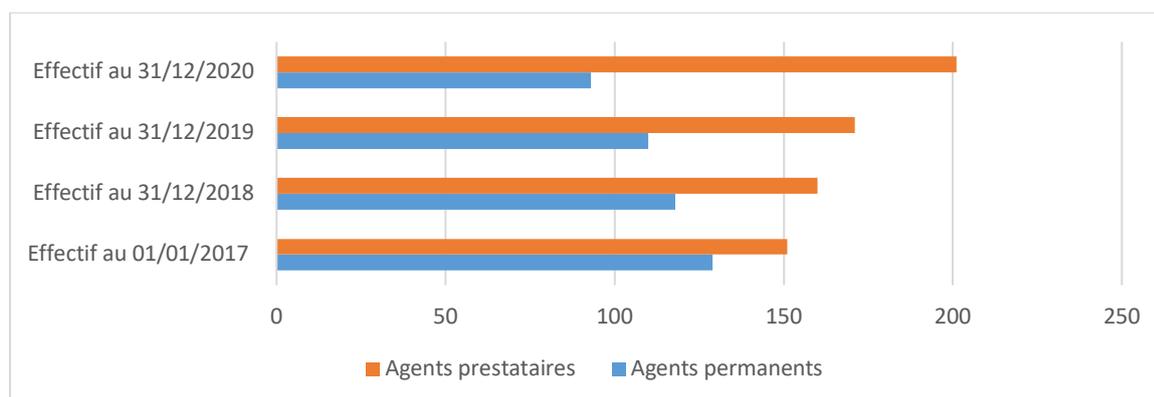
Le tableau suivant donne l'effectif de la commune en début et fin de période de revue :

Tableau n°5 : Tableau récapitulatif de l'évolution des effectifs de la commune

Rubriques	Effectif au 1 ^{er} /01/2017	Effectif au 31/12/2018	Effectif au 31/12/2019	Effectif au 31/12/2020
Agents permanents	129	118	110	93
Agents prestataires	151	160	171	201
TOTAL	280	278	281	294

Source : fichiers du personnel

Graphique n°1 : Evolution des effectifs de la commune



Source : fichiers du personnel

Le tableau et le graphique, en plus de l'inspection des services, révèlent un effectif pléthorique avec une prédominance d'agents contractuels. Le constat a été fait en effet que plusieurs postes sont doublés, voire triplés, tant et si bien que des agents notamment subalternes, se retrouvent sans occupation dans des services comme le secrétariat du maire, le secrétariat général, le bureau du courrier, la Division administrative et des Ressources humaines, la Division des recettes, l'état civil...

S'agissant du profil genre et des âges des agents, au 31 décembre 2020, le personnel de la Commune de Diourbel comprenait trente-cinq (35) femmes, soit 38 % du personnel, et cinquante-huit (58) hommes représentant 62 % de l'effectif.

Quatre-vingt (80) agents de la commune, représentant 86 % du personnel ont au moins, 40 ans. Les agents âgés d'au moins 50 ans constituent 50 % du personnel. En d'autres termes, la moitié du personnel est composée d'agents qui sont à 10 ans au plus, de la retraite.

Les agents ayant moins de 40 ans représentent 14 % du personnel de la commune avec un (1) seul homme sur un total de treize (13).

Le dernier recrutement de la commune concernant le personnel permanent, intervenu avant la période sous revue, date du 1^{er} avril 2015 avec l'entrée en service de 9 agents dont la moyenne d'âge est de 48 ans, traduisant ainsi une faible représentation des jeunes lors de ce recrutement.

En définitive, il ressort de la pyramide des âges que le personnel de la Commune de Diourbel est vieillissant. Les responsables communaux doivent profiter des départs à la retraite pour insuffler du sang neuf dans l'effectif avec le recrutement de jeunes qualifiés et répondant aux besoins réels de la commune en ressources humaines.

Sur le profil technique, hormis le secrétaire municipal et le chef des services techniques communaux qui sont des cadres intermédiaires, tout le personnel de la commune, titulaire comme contractuel, est constitué de commis, d'assistants administratifs, de secrétaires,

Ce tableau, combiné à l'absence d'un programme de renforcement continu des capacités, témoignent du niveau global de l'administration de la commune.

3.2. Manquements relevés dans la gestion du personnel :

3.2.1. Dans le recrutement

- Non implication du conseil municipal

L'article 12 du CGCT dispose que « *Tout recrutement de personnel par une collectivité territoriale doit être prévu et inscrit à son budget* ». A l'occasion de la session budgétaire, le conseil qui est appelé à délibérer, entend le rapport du maire en référence à l'article 87 dudit CGCT. A cet effet, le maire est tenu de joindre au projet de budget, l'état du personnel en application des dispositions de l'article 6 du décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales.

Cette procédure est requise pour permettre au conseil municipal de créer les emplois locaux et au maire de nommer, en référence à l'article 106, tiret 12 du CGCT.

L'analyse des documents budgétaires de la période sous revue, notamment les rapports de présentation du débat d'orientation budgétaire (DOB) et des budgets, ainsi que les PV des sessions budgétaires, n'a pas permis de relever un projet ou un besoin de recrutement. Pourtant, l'effectif du personnel municipal n'a cessé de progresser durant la période sous revue.

Ce mouvement de l'effectif a eu lieu sans que l'état du personnel n'ait été joint au projet de budget de la période, en violation du décret sur le régime financier des collectivités territoriales, précité.

Ainsi, les budgets de 2017 à 2020 ayant supporté le recrutement respectivement de 151, 160, 171 et 201 agents, ont été certes adoptés par le conseil, mais ce dernier n'a ni été informé, ni mis dans les conditions d'en connaître les projets.

Pour le maire, *l'implication et donc l'information du conseil a été bien faite à travers notamment l'inscription des crédits nécessaires au budget concernés.*

La Cour estime en revanche, comme rappelé à travers la réglementation évoquée supra, que les diligences pour une implication régulière du conseil en matière de recrutement, vont au-delà des simples inscriptions budgétaires et constate par conséquent, un vice dans l'information dudit conseil.

- Renouvellement abusif de contrats à durée déterminée

L'examen des documents relatifs au personnel contractuel a permis de constater que, durant la période sous revue, la Commune de Diourbel a employé deux cent vingt-cinq (225) agents comme contractuels en plus des permanents. Parmi ces agents, 152 ont bénéficié de plus de deux contrats entre 2017 et 2020, soit 67,55 % de l'effectif du personnel temporaire. En effet, 129 agents ont signé 4 contrats successifs et 23 autres en ont signé 3.

Cette pratique contrevient à l'article L42 du Code du travail qui dispose « *qu'aucun travailleur ne peut conclure avec le même employeur plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois ce type de contrat* ».

La commune court de ce fait un risque en cas de contentieux et éventuellement de requalification des contrats concernés en CDI.

Il faut dire que ces contrats dits « temporaires ou de prestation de service » n'en demeurent pas moins des contrats de travail au sens du code du travail. Il s'agit en effet d'une relation entre la commune et des agents employés à temps plein pour des activités régulières et permanentes, sous un lien de subordination et en contrepartie d'une rémunération fixe.

- Recrutement sans planification et peu transparent

Les recrutements ne sont pas précédés d'une expression de besoins des services communaux, encore moins d'une préparation de fiches de poste. La procédure de recrutement est à l'initiative exclusive du Maire, sans l'implication du Conseil municipal, encore moins de la Division administrative et des Ressources humaines, aussi bien pour les recrutements du budget de la commune que pour ceux du programme du Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA) dont le personnel est au nombre de cent soixante-quatorze (174).

Cette situation explique qu'aucun appel à candidature et aucune planification (élaboration fiche de poste, définition de profils, ...) ne soient entrepris dans le processus de recrutement.

Or, les termes des dispositions de l'article 22 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales, après avoir encadré le recrutement soit par concours direct, sur épreuve ou sur titre, soit par concours professionnel,

indiquent que « *le recrutement par qualification professionnelle, quelle qu'en soit la forme, demeure interdit* ».

De ce qui précède, la commune est tenue d'effectuer un avis ou appel à candidature quel que soit le mode de recrutement.

Or, comme décrit précédemment, la procédure de recrutement à l'initiative exclusive du maire n'inclut pas la publicité et la mise en concurrence requises, en violation des règles édictées par les textes visés supra.

Par ailleurs, plusieurs agents partis à la retraite sont engagés par la commune sous forme de CDD et occupent paradoxalement, des postes de responsabilités qui requièrent pourtant, entre autres, une stabilité dans la situation administrative de l'occupant. D'ailleurs, le droit du travail sénégalais proscrit l'engagement de travailleurs sur contrat à durée déterminée pour des tâches à caractère permanent. L'article L. 45 de la loi n°97-17 du 17 décembre 1997 portant Code du travail indique en effet que « *le contrat de travail à durée déterminée ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise* ».

Le tableau suivant liste des agents dans ce cadre.

Tableau n°6 : *Liste des agents à la retraite et maintenus sous contrat avec la commune*

Agent	Date de départ à la retraite	Fonction occupée actuellement	Nombre de contrats sur la période
Abdoulaye KÂ	01/01/2019	Chef de la Division administrative des Ressources humaines et Comptable des matières	02
Assane Faye	30/06/2020	Chef de la Division technique et de la voirie	01
Cheikh Ngoné Fall	08/04/2018	Surveillant comptable des halles et marchés	03

Pour Monsieur le maire, « *en dehors du recrutement objet de la délibération n°008/DBL du 13/082015 concernant le recrutement de 12 collecteurs pour le compte de la RPM, aucun engagement à durée indéterminée n'a été pris. Mon option était de geler les recrutements à durée indéterminée pour alléger la charge salariale.*

Pour le personnel d'appui et de nettoyage, il n'est pas besoin de lancer des appels à candidatures pour des femmes de charges et des filles de salles dans les postes de santé ».

En retour, la Cour rappelle les dispositions du code du travail, notamment en son article 49 qui indiquent que *Tout contrat qui n'est pas un contrat d'apprentissage ou un contrat d'engagement à l'essai, est soit un contrat à durée déterminée ou un contrat à durée indéterminée.*

En l'espèce, la relation contractuelle du « *personnel dit d'appui et de nettoyage* », telle que décrit précédemment, s'analyse bien en contrat à durée déterminée. A ce titre, la procédure de recrutement à utiliser, loin d'être dérogatoire, doit respecter les principes de publicité et de concurrence.

Recommandation n° 10 :

La Cour invite le maire et le responsable des ressources humaines à prendre les dispositions nécessaires aux fins :

- **de respecter la procédure d'appel à candidatures pour tout recrutement de personnel ;**
- **d'améliorer le niveau global des agents, aussi bien lors des recrutements que dans le suivi et la gestion des carrières.**
- **à l'avenir, de discuter les intentions de recrutement de personnel au sein du conseil, lors du vote du budget y afférent.**
- **d'éviter le recours à plus de deux contrats à durée déterminée (CDD) consécutifs ;**

3.2.2. Dans l'administration :

- Gestion des congés :

Le décret n° 2012-975 du 18 septembre 2012 fixant le régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires des collectivités territoriales énonce dans son article 2 que « *le fonctionnaire en activité dans une collectivité territoriale a droit à un congé annuel avec traitement d'une durée de trente (30) jours consécutifs après onze (11) mois de service accompli* » ».

Par ailleurs, la loi n°97-17 du 1er décembre 1997 portant code du travail, après avoir organisé ce droit au congé à travers ses articles 148 et 150, ouvre la possibilité pour l'employé d'obtenir une indemnisation, en cas de non jouissance. A cet égard, la jurisprudence est constante pour ne dégager la responsabilité de l'employeur qu'en prouvant que toutes les dispositions étaient prises (information, planning, organisation des intérim...) pour permettre aux agents de jouir de leur droit.

Or, aucun élément des dossiers fournis par la commune ne permet d'attester les diligences de la commune en l'espèce. Si le chef de la Division administrative et des Ressources humaines affirme l'effectivité de la jouissance pour certains agents, il reconnaît en revanche ne pas poser d'acte pour organiser ce droit.

La Cour constate, qu'en l'absence d'un planning annuel et de sa notification aux agents concernés, la commune n'est pas en mesure de se dédouaner du défaut de bénéfice du congé par la majorité du personnel. Elle s'expose ainsi à un risque financier lié à une éventuelle indemnisation.

Mais pour le maire, « *tous les agents bénéficient de leur congé à des périodes plus ou moins fixes connues de la Division des ressources humaines et aucune demande de congé n'a été refusée pendant mon mandat* ».

La Cour réitère que cette pratique n'est pas suffisante pour constituer une garantie face au risque sus évoqué pour la commune.

- Gestion des dossiers individuels :

Il ressort des dispositions de l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales que « *le dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Les décisions de sanctions disciplinaires et de récompenses sont également versées au dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales* ».

Il est apparu lors de la vérification que les dossiers du personnel sont incomplets et non à jour. Les actes de gestion y sont en effet absents et les situations familiales de certains agents non mises à jour.

L'inexistence des actes de gestion témoigne, si besoin est, au-delà d'un mauvais système d'archivage, d'un suivi administratif défectueux des agents et de leur carrière.

Au surplus, il a été constaté une non formalisation de certaines relations contractuelles. De ce point de vue, pour l'essentiel des personnels contractuels, la consistance du dossier est consubstantielle à la procédure usitée lors du recrutement ; aucune pièce n'est disponible, si ce n'est la copie de la carte nationale d'identité, avec au verso, le montant du traitement décidé sans aucune base, par le maire. Concrètement, la procédure se résume à l'envoi par le Maire, au chef de la DARH des copies CNI qu'il signe, avec mention du traitement.

- Gestion des avancements :

L'équipe de vérification a pu constater que la situation de quatre-vingt-dix-neuf (99) agents non fonctionnaires a été régularisée en 2017, sans aucun préalable. En effet, les documents produits ne font état d'aucune évaluation, encore moins d'un examen préalable des dossiers par la commission paritaire. Cette situation a été confirmée par les déclarations du chef de la Division administrative et des Ressources humaines qui estime que *c'est suite à une forte pression de responsables syndicaux qu'il a été convenu, d'un commun accord, et sur la base d'une appréciation « subjective », de réévaluer la situation des agents par une décision globale d'avancement*.

La décision n°0057 CDL/CAB/SM du 1^{er} décembre 2017 portant avancement automatique de grade et d'échelon d'agents municipaux de la Commune de Diourbel au titre des années 2010 à 2016 a été produit à cet effet.

Il faut rappeler que l'article 32 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales dispose que « *la commission administrative paritaire apprécie les droits à l'avancement en fonction des éléments contenus dans le dossier et notamment ceux ayant trait à l'évaluation* ».

C'est dire qu'en procédant comme elle l'a fait en 2017, la Commune de Diourbel n'a pas respecté la réglementation en la matière.

Recommandation n° 11 :

La Cour invite le maire et le responsable des ressources humaines à prendre les dispositions nécessaires aux fins :

- **d'améliorer la gestion des dossiers individuels par une mise à jour régulière et un archivage continu des actes intéressant la situation administrative des agents ;**
- **d'assurer un meilleur suivi des droits au congé du personnel, notamment par une planification annuel et sa notification.**
- **d'un meilleur suivi de la situation administrative des agents à travers notamment une évaluation et des avancements réguliers.**

IV. ANALYSE BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE DE DIOURBEL

L'analyse budgétaire et financière portera, d'une part, sur l'examen des outils et de la procédure concourant à la préparation et à l'exécution du budget et, d'autre part, sur l'examen de la gestion financière.

4.1. Analyse budgétaire de la Commune de Diourbel

L'examen des outils et de la procédure mis en œuvre ont permis de noter des dysfonctionnements dans la préparation et le déroulement des procédures budgétaires.

4.1.1. Absence de tenue de débats d'orientation budgétaire

L'article 253 alinéa premier de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales prévoit la tenue obligatoire et systématique d'un débat portant sur les différentes orientations budgétaires, par le conseil de la collectivité, au moins un mois avant l'examen du budget.

La vérification des pièces communiquées à la Cour a permis de constater la tenue effective desdits débats, seulement pour le vote des budgets 2019 et 2020, comme décrit dans le tableau ci-après.

Tableau n°7 : Récapitulatif des débats d'orientation budgétaire

Exercices	PV d'adoption
2017	PV non produit
2018	PV non produit
2019	PV du 08 novembre 2018 portant DOB pour le budget 2019
2020	PV du 30 octobre 2019 portant DOB pour le budget 2020

Source : *procès-verbaux de sessions du conseil municipal*

S'agissant des exercices 2017 et 2018, les justificatifs de la tenue de telles rencontres par l'organe délibérant ne sont pas produits.

En l'espèce, le défaut de production par la commune d'actes, qu'il s'agisse de convocations, comptes rendus, délibérations ou procès-verbaux d'adoption, empêche à la Cour d'apprécier le respect de la tenue des débats d'orientation budgétaires dans les délais indiqués.

Dans sa réponse, *le maire reconnaît le non-respect par moment de cette obligation et affirme s'employer à l'avenir à y remédier.*

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 12:

La Cour recommande au maire de veiller désormais à ce qu'un débat d'orientation budgétaire soit tenu avant chaque vote du budget.

4.1.2. L'adoption tardive du budget

L'article 254 alinéa premier du Code général des Collectivités territoriales fait obligation aux organes délibérants de ces dernières de voter leurs budgets avant le 1^{er} janvier des exercices auxquels ils s'appliquent. L'instruction n° 006 de 05 novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales, en son paragraphe 1.2.1, que le vote du budget doit se tenir « [...] entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre » de l'année précédant son exécution.

Par ailleurs, il est exceptionnellement prévu par l'article 254 précité, la possibilité d'un vote entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de l'année à laquelle le budget s'applique.

Les extraits de délibérations produits par la commune renseignent sur les dates d'adoption des budgets relatifs aux exercices 2017 à 2020. Ils sont restitués dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Rappel des dates d'adoption des budgets 2017 à 2020

Exercices	Extrait de délibérations
2017	Extrait de délibération n°001/COM/DL du 10/02/2017
2018	Extrait de délibération N°001/COM/DL du 28/02/2018
2019	Extrait de délibération N°10/COM/DL du 26/12/2018
2020	Extrait de délibération N°10/COM/DL du 24/12/2019

Source : *Extraits de délibérations du conseil municipal*

L'examen de ces documents renseigne que les budgets 2019 et 2020 ont été adoptés conformément à la réglementation. Par contre, pour les budgets 2017 et 2018, le vote a été tardif.

Dans sa réponse, le maire reconnaît le non-respect de la périodicité des réunions du conseil municipal et affirme s'employer à l'avenir à y remédier.

Il l'explique toutefois, par l'indisponibilité de l'information financière, notamment les reports des sections de fonctionnement et d'investissement, qui lui parvient généralement à la fin de la journée complémentaire. Il souligne que dans tous les cas, la réglementation offre la possibilité d'examiner et d'adopter le budget de l'année en cours jusqu'au 31 mars.

La Cour en prend acte mais fait remarquer toutefois que la possibilité offerte d'adopter le budget jusqu'au 31 mars de l'exercice en cours est une dérogation. Le budget est en réalité un acte prévisionnel qui autorise la perception des recettes et l'exécution des dépenses sans contraction entre les unes et les autres, pour une année financière qui s'étale pour les collectivités territoriales, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Et pour reprendre l'instruction n°006/DTCP/BFCL du 04 novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales, *l'autorisation budgétaire doit en principe, être obtenue avant l'ouverture de l'exercice sur lequel elle porte.* Dans tous les cas, des modifications sont admises tout au long de l'exercice, au vu d'informations nouvelles distinctes de celles qui sous-tendent la prévision initiale.

Recommandation N° 13:

La Cour recommande au maire de veiller à ce que le budget primitif soit voté avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle il s'applique.

4.1.3. Manque de sincérité dans les prévisions de recettes

L'élaboration d'un budget doit reposer sur le respect rigoureux des principes budgétaires comme l'équilibre qui consiste à estimer les recettes et les dépenses de la manière la plus sincère pour préserver l'équilibre réel du budget. Ainsi, en tenant compte des capacités réelles de la commune, la prévision doit permettre d'aboutir à des budgets réalistes.

Conformément à l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales, l'autorité communale doit faire des estimations raisonnables en utilisant notamment, la méthode de la moyenne triennale qui permet d'effectuer une comparaison entre la moyenne des réalisations des recettes des trois derniers exercices et les projections et recouvrements au titre du dernier exercice aux fins d'identifier les nouvelles possibilités de recettes.

4.1.3.1 Analyse des prévisions des recettes de fonctionnement

La comparaison des prévisions et des réalisations des recettes de fonctionnement des exercices sous revue par rapport à la moyenne des recettes réalisées au cours des trois derniers exercices laisse apparaître que les prévisions budgétaires sont toutes, très largement surestimées.

Le résultat de cette comparaison est présenté dans le tableau suivant.

Tableau n° 9 : Comparaison des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement de 2017 à 2020 par rapport à la moyenne des recettes des trois derniers exercices.

ANNEE	MOY REC 3 DERN. ANNEES	PREVISIONS	RAPPORT PREV/MOY REC	REALISATIONS	RAPP. REAL./MOY REC.	TAUX D'EV. REAL.
2017	647 278 700	1 214 695 876	1,88	619 509 645	0,96	-4%
2018	642 049 378	1 171 149 338	1,82	599 113 026	0,93	-7%
2019	618 595 223	1 285 733 190	2,08	734 457 958	1,19	19%
2020	635 974 434	1 024 831 274	1,61	771 013 534	1,21	21%
TOTAL	2 543 897 735	4 696 409 678	1,85	2 724 094 163	1,07	7%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Il ressort du tableau que les prévisions des recettes de fonctionnement durant la période sous revue ont atteint 1,85 fois le total des moyennes des réalisations, avec un plafond noté pour l'exercice 2019 pour lequel les prévisions ont dépassé plus de 2 fois la référence.

S'agissant des réalisations, il faut noter un effort pour les exercices 2019 et 2020. En effet, elles ont dépassé pour ces deux ans, plus d'une fois la moyenne des trois derniers exercices. Par contre, pour 2017 et 2018, la baisse des recettes par rapport à la référence accentue les écarts dans l'appréciation des prévisions.

En somme, le taux global de réalisation des prévisions cumulées des exercices 2017 à 2020 est de 58%. La surestimation des recettes a connu son niveau le plus élevé en 2017 et 2018 avec un taux d'exécution de seulement 51% et des restes à recouvrer très importants, comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau n° 10 : Tableau récapitulatif des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement

Exercices	Prévisions	Réalisations	Restes à recouvrer	Taux d'exécution
2017	1 214 695 876	619 509 645	595 186 231	51%
2018	1 171 149 338	599 113 026	572 036 312	51%
2019	1 285 733 190	734 457 958	551 275 232	57%
2020	1 024 831 274	771 013 534	253 817 740	75%
Total	4 696 409 678	2 724 094 163	1 972 315 515	58%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

En conséquence, on constate que les autorités communales de Diourbel ont réussi une performance dans la mobilisation des ressources malgré les difficultés liées aux nombreuses restrictions et à la baisse de l'activité économique en pleine pandémie de Covid 19 durant l'année 2020.

Néanmoins, ces chiffres cachent mal la surévaluation très importante des prévisions. Sur la base des informations obtenues grâce à l'utilisation de la méthode de la moyenne triennale, les autorités municipales doivent être en mesure d'effectuer les analyses et ajustements nécessaires permettant d'arrêter des prévisions réalistes.

Dès lors, il se pose un problème de sincérité des prévisions des recettes de fonctionnement.

Monsieur le Préfet du Département de Diourbel dans sa réponse, s'est engagé à veiller davantage à la sincérité du budget.

Recommandation n° 14 :

La Cour demande au maire et au Représentant de l'Etat de veiller à la sincérité des prévisions des recettes de fonctionnement.

4.1.3.2 Analyse des prévisions des recettes d'investissement

Comme pour les recettes de fonctionnement, la méthode de la comparaison entre les prévisions et réalisations et la moyenne des recettes des trois exercices précédents sera utilisée pour examiner les recettes d'investissement. Toutefois, à ce niveau, l'absence de données limite l'analyse à l'exercice 2020.

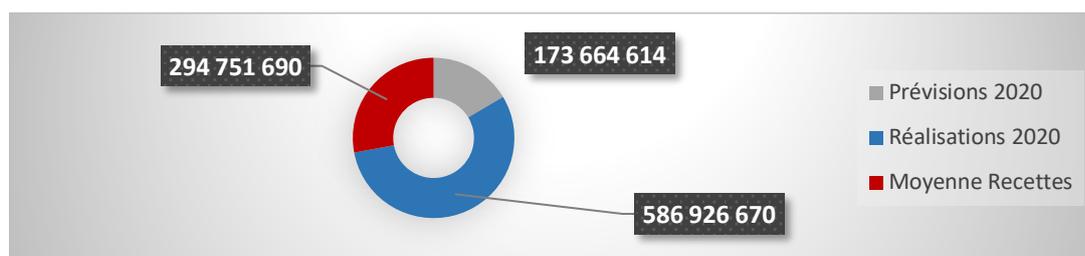
Les résultats de cette comparaison sont présentés à travers le tableau et le graphique ci-dessous.

Tableau n° 11 : *Comparaison des prévisions et réalisations des recettes d'investissement de 2020 par rapport à la moyenne des recettes des trois derniers exercices (2017-2019)*

Moyenne recettes 2017-2019	Prévisions 2020	Réalisations 2020	Rapport Prévisions 2020/Moyenne Recettes réalisées	Rapport Réalisations 2020/Moyenne Recettes réalisées
294 751 690	173 664 614	586 926 670	0,59	1,99

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Graphique n° 2 : *Comparaison des prévisions et réalisations des recettes d'investissement de 2020 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2017-2019)*



De ce tableau, il ressort que les prévisions des recettes d'investissement de l'exercice 2020 sont arrêtées à 173 664 614 F CFA et les réalisations y relatives à 586 926 670 F CFA, contre une moyenne des recettes réalisées des trois derniers exercices de 294 751 690 F CFA.

Les prévisions effectuées durant l'exercice 2020 laissent apparaître une baisse très importante s'établissant à 0,59 fois par rapport à la moyenne obtenue des recettes durant les exercices 2017 à 2019.

Contrairement aux prévisions, les réalisations des recettes d'investissement ont enregistré un grand bond représentant 1,99 fois la moyenne des recettes des trois dernières gestions. Toutefois, contrairement à la hausse des recettes ordinaires, due entre autres, à des efforts de recouvrement, l'embellie notée résulte d'une rentrée exceptionnelle générée par le PACASEN.

Il faut noter par ailleurs, comme évoqué précédemment, l'absence de données pour les exercices 2017 à 2019 nécessaires pour effectuer la même comparaison. Néanmoins, le tableau suivant, portant récapitulatif des écarts entre les prévisions et les réalisations durant toute la revue, permettra d'évaluer le taux de réalisation, et par suite, d'apprécier les prévisions.

Tableau n° 12 : Ecart entre prévisions et réalisations des recettes d'investissement

Exercices	Prévisions	Réalisations	Restes à recouvrer	Taux d'exécution
2017	264 929 562	57 500 000	207 429 562	22%
2018	261 130 270	50 587 540	210 542 730	19%
2019	358 195 238	153 152 508	205 042 730	43%
2020	173 664 614	586 926 670	-413 262 056	338%
Total	1 057 919 684	848 166 718	209 752 966	80%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Ce tableau révèle un taux global de réalisation de 80% des prévisions cumulées des exercices 2017 à 2020. En réalité, l'apport exceptionnel du PACASEN en 2020 évoqué supra, faisant atteindre un plafond de réalisations de 338%, biaise quelque peu les données ; tant et si bien que cette moyenne ne renseigne pas suffisamment sur les écarts constatés. En effet, de 2017 à 2019, les prévisions se sont révélées trop ambitieuses par rapport aux réalisations, avec des taux d'exécution très faibles surtout pour l'exercice 2018 où les réalisations n'ont atteint que 19%.

Ces résultats démontrent en définitive, que les prévisions des ressources d'investissement ont été irréalistes pour les exercices de 2017 à 2019 et sont effectuées sans considération des réalisations antérieures.

Dans sa réponse, le Maire reconnaît les constats faits et affirme que « *la sincérité budgétaire est un principe qu'il faut respecter. Toutefois, avec la diversité des besoins et la nécessité de faire des prévisions pour tous les comptes afin de ne pas se retrouver dans une situation où il y ait un besoin sans prévision budgétaire, il y a un gonflement artificiel du budget.*

Cependant vous avez aussi constaté que d'année en année, ces prévisions ont été réduits et dans les rapports de présentation du budget, la volonté de se conformer à ce principe était exprimée et traduite par une baisse des prévisions ».

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 15 :

La Cour recommande au maire de veiller, suivant les méthodes appropriées, à ce que les prévisions des ressources de fonctionnement et d'investissement soient sincères.

4.2. Examen de la gestion financière

Les comptes administratifs de la Commune de Diourbel de 2017 à 2020 ont servi de support pour l'analyse financière et les rubriques examinées sont :

- Les recettes réelles de fonctionnement ;
- Les charges réelles de fonctionnement ;
- L'épargne brute ou l'autofinancement qui est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement ;
- Le taux d'épargne brute constitué du rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement ;
- La marge d'autofinancement constituée par le rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et les recettes réelles de fonctionnement.
- Les recettes d'investissement ;
- Les dépenses d'investissement ;
- Et l'équilibre financier obtenu à partir de la détermination du fonds de roulement.

4.2.1. Section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

4.2.1.1. Recettes réelles de fonctionnement

A. Evolution globale des recettes de fonctionnement

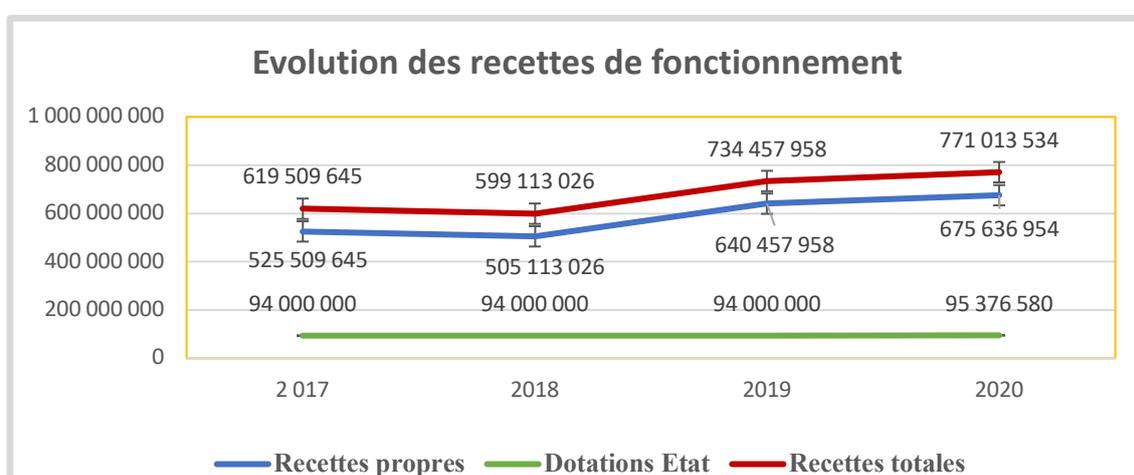
Le recouvrement des recettes de fonctionnement a évolué de façon irrégulière entre 2017 et 2020 comme le montrent le tableau et le graphique suivants.

Tableau n° 13: Evolution des recettes de fonctionnement

Rubriques	2017	2018		2019		2020		Evol. glob.	Evol. moy. ann.
	Montant	Montant	Evol. ann.	Montant	Evol. ann.	Montant	Evol. ann.		
Recettes propres	525 509 645	505 113 026	-4%	640 457 958	27%	675 636 954	5%	29%	9%
Dotations Etat	94 000 000	94 000 000	0%	94 000 000	0%	95 376 580	1%	1%	0%
Recettes totales	619 509 645	599 113 026	-3%	734 457 958	23%	771 013 534	5%	24%	7%

Source : Comptes administratifs

Graphique n°3 : Evolution des recettes de fonctionnement



Se situant à 619 509 645 F CFA en 2017, les recettes de fonctionnement ont baissé à 599 113 026 F CFA en 2018, soit un recul de -3% s'expliquant entièrement par une baisse du recouvrement des recettes propres (de 525 509 645 F CFA à 505 113 026 F CFA, soit un recul de -4%), tandis que les dotations de l'Etat n'ont pas connu de variation (94 000 000 F CFA).

En 2019, la situation s'est nettement améliorée car les recettes de fonctionnement ont connu une progression significative et remontent à 734 457 958 F CFA, soit un bond de 23%, dépassant même largement le niveau de 2017. Cette hausse est due exclusivement à la hausse des recettes propres arrêtées à 640 457 958 F CFA, soit une avancée de 27%, les dotations de l'Etat restant inchangées.

Par ailleurs, l'exercice 2020 va connaître le plus grand score enregistré de la période avec un total des recettes chiffré à 771 013 534 F CFA et réparti entre les recettes propres pour 675 636 954 F CFA et les dotations de l'Etat pour 95 376 580 F CFA. Le taux d'évolution en apparence timide (5%) par rapport à 2019, n'occulte en rien la performance réalisée qui du reste, capitalise la progression enregistrée en 2019.

B. Evolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement

L'article 111 du CGCT fait obligation au bureau municipal composé du maire et de ses adjoints « de surveiller la collecte des impôts, taxes et droits municipaux et de prendre ou proposer les mesures propres à améliorer leur recouvrement ».

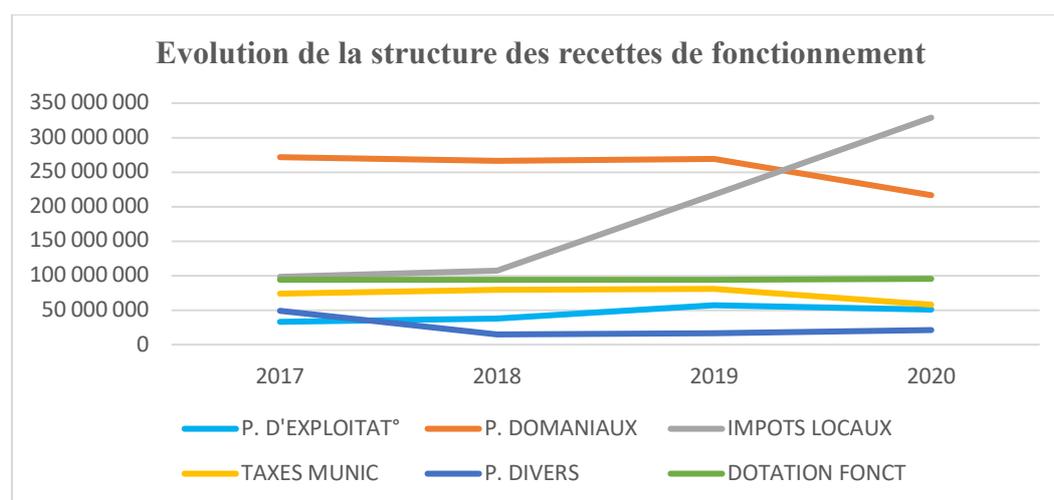
L'évolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement par catégorie, durant la période sous revue, est retracée et illustrée dans les tableau et graphique ci-après.

Tableau n° 14 : Evolution de la structure des recettes de fonctionnement

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT													
RUBRIQUES	2017		2018		2019		2020		EVOL GLOB.	EVOL.MOY. ANN.	TOTAL		PART DOTATIONS ET RECETTES PROPRES
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part			Montant	Part	
PRODUITS D'EXPLOITATION	33 041 206	5%	37 357 233	6%	57 081 905	8%	50 896 520	7%	54%	15%	178 376 864	7%	
PRODUITS DOMANIAUX	271 701 591	44%	266 192 488	44%	268 824 220	37%	216 585 000	28%	-20%	-7%	1 023 303 299	38%	
IMPOTS LOCAUX	98 292 424	16%	107 070 868	18%	217 029 035	30%	328 980 891	43%	235%	49%	751 373 218	28%	
TAXES MUNICIPALES	73 486 173	12%	79 708 893	13%	80 776 214	11%	57 938 650	8%	-21%	-8%	291 909 930	11%	
PRODUITS DIVERS	48 988 251	8%	14 783 544	2%	16 746 584	2%	21 235 893	3%	-57%	-24%	101 754 272	4%	
DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT	94 000 000	15%	94 000 000	16%	94 000 000	13%	95 376 580	12%	1%	0%	377 376 580	14%	
TOTAL	619 509 645	100%	599 113 026	100%	734 457 958	100%	771 013 534	100%	24%	7%	2 724 094 163	100%	

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Graphique n° 4 : Evolution de la structure des recettes de fonctionnement



En prenant en compte leur évolution, on constate que certaines des recettes ont connu une augmentation progressive d'année en année. C'est le cas des impôts locaux qui ont enregistré

une hausse entre 2017 et 2018 en passant de 98 292 424 F CFA à 107 070 868 F CFA. Ils ont enregistré une hausse très importante en atteignant 217 029 035 F CFA en 2019, puis 328 980 891 F CFA en 2020.

Inversement, les produits d'exploitation, les produits domaniaux, les taxes municipales et les produits divers ont connu une évolution irrégulière au même rythme que le recouvrement global des recettes de fonctionnement.

Les produits d'exploitation qui sont partis de 33 041 206 F CFA en 2017 à 57 081 905 F CFA en 2019 en passant par 37 357 233 F CFA en 2018, ont connu une baisse en 2020, se situant à 50 896 520 F CFA.

Les produits domaniaux ont évolué en dents de scie en enregistrant une légère baisse entre 2017 et 2018 avec un recouvrement de 271 701 591 F CFA pour le premier exercice et de 266 192 488 F CFA pour le second exercice. Malgré la hausse de l'exercice 2019 avec 268 824 220 F CFA, ils ne sont pas arrivés à atteindre le niveau de 2017. Pis encore, ils connaissent une nouvelle baisse et se situent à 216 585 000 F CFA en 2020. L'importance de l'apport de ces produits dans les recettes de fonctionnement (1^{er} poste budgétaire) et les taux d'évolution globale et moyenne annuelle négatifs enregistrés, se situant respectivement à -20% et -7%, renseignent sur le potentiel en l'espèce et la nécessité d'y consacrer davantage d'efforts.

Cette évolution irrégulière est également notée pour les taxes municipales qui sont passées de 73 486 173 F CFA en 2017 à 79 708 893 F CFA en 2018 pour se situer à 80 776 214 F CFA en 2019. Cependant, pour l'exercice 2020, elles vont considérablement baisser jusqu'à atteindre 57 938 650 F CFA. A ce niveau, il y a lieu de s'interroger sur l'irrégularité de ce produit. En effet, le recouvrement des taxes municipales affiche des taux d'évolution négatifs aussi bien pour celle globale (-57) que moyenne annuelle (-24). Or, aucun fait susceptible de justifier le repli noté en 2020 n'a été à notre disposition ; tout le contraire puisque la réglementation a été même renforcée avec notamment l'instauration d'une taxe de stationnement pour les bus de transport urbain en 2018, suivant l'extrait de délibération n°0006/DBL du 07 août 2018.

Enfin, les produits divers qui s'élevaient à 48 988 251 F CFA en 2017, vont dégringoler considérablement jusqu'à seulement 14 783 544 F CFA en 2018 avant de remonter timidement en 2019 pour atteindre 16 746 584 F CFA. S'ensuit une légère hausse à 21 235 893 F CFA durant l'exercice 2020.

Seules les dotations de fonctionnement sont restées inchangées de 2017 à 2019 où elles sont arrêtées à 94 000 000 F CFA. Mais elles vont croître légèrement durant l'exercice 2020 pour se situer à 95 376 580 F CFA.

Malgré le grand bond enregistré avec une évolution globale de 235%, les impôts locaux ne constituent pas le poste le plus pourvoyeur de recettes au niveau de la commune car ils représentent 27% seulement des recettes de fonctionnement. La première place est occupée par les produits domaniaux qui, malgré une évolution globale de -20%, restent très représentatifs et participent à hauteur de 38% des recettes de fonctionnement.

Dans le détail, sur la période sous contrôle, les produits domaniaux ont enregistré la part la plus élevée des recettes de fonctionnement en représentant 38% de celles-ci, suivis d'un peu plus

loin par les impôts locaux qui couvrent 27% environ. Arrivent ensuite les dotations de fonctionnement qui rapportent 14%. Elles sont suivies par les taxes municipales, les produits d'exploitation et les produits divers qui ont réalisé, respectivement, des parts de 11%, 7% et enfin 4% des recettes de fonctionnement.

Cette situation, il faut le dire, est liée au dispositif de recouvrement en place. Il est ressorti en effet des entretiens avec les principaux acteurs et des dossiers examinés, les constats suivants :

- Le dernier recensement mettant à jour l'assiette fiscale et effectué par les services de la commune, n'est pas utilisé par les services financiers en charge de l'enrôlement et ou du recouvrement ;
- Aucun suivi du processus de recouvrement n'est fait par les services communaux. Le maire déplore en effet *le déficit de collaboration avec les services techniques financiers de l'Etat et avoue n'avoir aucune maîtrise sur le processus de collecte, encore moins sur les agents en charge, basés à la Recette perception municipale.*

Ainsi, les résultats obtenus laissent apparaître une disproportion entre le niveau de recouvrement des recettes de fonctionnement et le potentiel existant.

Recommandation n° 16 :

La Cour invite le maire :

- **à mettre en place les mesures et outils nécessaires pour relever le recouvrement des taxes municipales, des produits d'exploitation et des produits divers dont les parts dans les recettes de fonctionnement sont très faibles ;**
- **à user de ses prérogatives, en rapport avec le bureau municipal pour un suivi effectif du processus de recouvrement des recettes.**

C. Part des dotations étatiques dans les recettes de fonctionnement

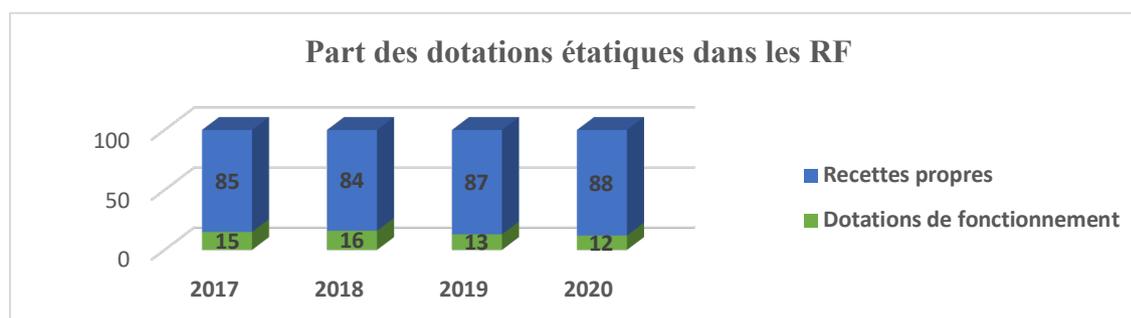
La dotation de fonctionnement reçue de l'Etat a occupé une place non négligeable dans les recettes de fonctionnement. Son importance peut être observée à travers le tableau et le graphique qui suivent.

Tableau n° 15 : *Part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement*

PART DES DOTATIONS DE L'ETAT DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT										
Rubriques	2017		2018		2019		2020		Evol. glob.	Evol. moy. ann.
	Val. abs.	Val. rel.								
Rec. propres	525 509 645	85%	505 113 026	84%	640 457 958	87%	675 636 954	88%	29%	9%
Dotations/Etat	94 000 000	15%	94 000 000	16%	94 000 000	13%	95 376 580	12%	1%	0%
Recettes totales	619 509 645	100%	599 113 026	100%	734 457 958	100%	771 013 534	100%	24%	7%

Source : Comptes administratifs

Graphique n° 5 : Part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement



Suivant les années, la dotation de fonctionnement a varié entre 12 et 16%, mais de façon globale, la part contributive de l'Etat a occupé en moyenne 14% des recettes de fonctionnement. La Commune de Diourbel compte alors, à peu près, à 86% sur ses ressources propres pour faire face à ses charges de fonctionnement.

4.2.1.2 Dépenses réelles de fonctionnement

A. Progression des dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont enregistré une évolution irrégulière sur la période sous contrôle, comme présenté dans le tableau et le graphique suivants.

Tableau n° 16 : Progression des dépenses réelles de fonctionnement

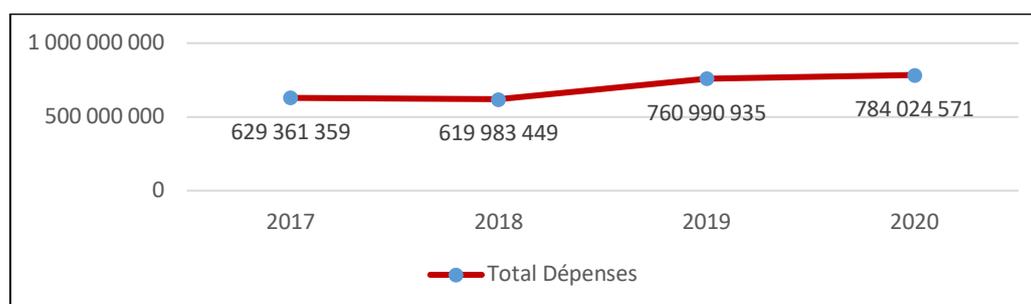
PROGRESSION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT						
Exercices	2017	2018	2019	2020	Evol. glob.	Evol. moy. ann.
Total Dépenses	629 361 359	619 983 449	760 990 935	784 024 571	25%	8%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Les dépenses de fonctionnement ont connu, sur la période, une hausse globale de 25%, soit une croissance moyenne annuelle de 8%.

Entre 2017 et 2018, elles ont légèrement baissé passant de 629 361 359 F CFA à 619 983 449 F CFA. Toutefois, en 2019, elles ont augmenté de façon assez significative pour atteindre 760 990 935 F CFA. Continuant sur cette lancée, elles ont grimpé jusqu'à 784 024 571 F CFA dans l'exercice 2020.

Graphique n° 6 : Progression des dépenses de fonctionnement



B. Evolution des dépenses de fonctionnement par service

Les dépenses relatives aux services Cabinet du maire, Secrétariat et bureaux et enfin Education, jeunesse, culture et sports ont connu des mutations importantes entre 2017 et 2020.

Tableau n° 17 : Evolution des dépenses de fonctionnement par service

EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR SERVICE						
RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	Evol. glob.	Evol. moy. ann.
TOTAL DONT:	629 361 359	619 983 449	760 990 935	784 024 571	25%	8%
Cabinet du maire	40 245 680	47 915 365	43 454 059	58 678 240	46%	13%
Secrétariat et bureaux	105 468 456	122 969 965	135 222 448	114 978 730	9%	3%
Education, jeunesse, culture et sports	32 193 230	31 600 365	43 473 910	33 275 310	3%	1%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Avec sa croissance globale de 46% au taux moyen annuel de 13%, le Service Cabinet du maire a enregistré la progression la plus soutenue comparée à celui Secrétariat et bureaux qui se situe à un taux global de 9% pour un taux moyen annuel de 3% et à celui Education, jeunesse, culture et sports avec son taux global de 3% contre un taux moyen annuel de 1% seulement.

Le Service Cabinet du maire a évolué en dents de scies. En valeur absolue, il a consommé 40 245 680 F CFA en 2017. Ses dépenses ont été portées à 47 915 365 F CFA en 2018 avant d'enregistrer une baisse sensible jusqu'à atteindre 43 454 059 F CFA en 2019. A l'exercice 2020, il a de nouveau accru pour se situer à 58 678 240 F CFA.

Pour sa part, le Service Secrétariat et bureaux a augmenté progressivement durant la période sous revue. Il a démarré à 105 468 456 F CFA en 2017, avant d'enregistrer une hausse pour atteindre 122 969 965 FCFA en 2018. Cette tendance haussière s'est conservée en 2019 avec un résultat arrêté à 135 222 448 F CFA. Toutefois, elle ne s'est pas poursuivie en 2020 car les dépenses dans ce cadre sont descendues à 114 978 730 F CFA.

A l'instar du Cabinet du maire, le Service Education, jeunesse, culture et sports a évolué de façon séréulée. En effet, il a enregistré une baisse entre 2017 et 2018 en passant de 32 193 230 F CFA à 31 600 365 F CFA. Toutefois, en 2019, il a augmenté pour atteindre 43 473 910 F CFA avant de baisser à nouveau pour se situer à 33 275 310 F CFA en 2020.

Des trois services, le Cabinet du maire est ainsi le seul à connaître une évolution supérieure, et de loin, à celle des dépenses totales de fonctionnement dont le taux d'évolution globale se situe à 25% pour un taux moyen annuel de 8%, bien que le Service Secrétariat et bureaux se révèle être le plus budgétivore. Cette évolution rapide peut traduire une grande emprise de l'exécutif local sur les ressources financières de la commune.

C. Répartition des dépenses de fonctionnement par service

Le Service Secrétariat et bureaux constitue le poste le plus budgétivore de la commune. Considérant le total des dépenses de fonctionnement, il a varié entre 15 et 20% durant la période. Malgré sa croissance globale très rapide située à 46% pour une évolution moyenne annuelle chiffrée à 13%, le Service Cabinet du maire reste le second poste le plus dépensier et a, pour sa part, consommé entre 6 et 8% des crédits de fonctionnement. La troisième place est occupée par le Service Education, jeunesse, culture et sports qui a bénéficié entre 4 et 6% des dépenses, tandis qu'enfin 3 et 6% des dépenses de fonctionnement sont consommés par le Service Recettes municipales.

Tableau n° 18 : Importance des dépenses de fonctionnement par service

Rubriques	2017		2018		2019		2020		Moy.	Totaux
	Val. abs.	Val. r								
Part Cabinet du Maire	40 245 680	6%	47 915 365	8%	43 454 059	6%	58 678 240	7%	6,75	190 293 344
Part Secrétariat et Bureaux	105 468 456	17%	122 969 965	20%	135 222 448	18%	114 978 730	15%	17	478 639 599
Part Recettes municipales	18 256 602	3%	34 739 625	6%	36 710 999	5%	29 738 620	4%	4,5	119 445 846
Part Edu. Jeun. Cult. Sports	32 193 230	5%	31 600 365	5%	43 473 910	6%	33 275 310	4%	5	140 542 815
Part des autres services	433 197 391	69%	382 758 129	62%	502 129 519	66%	547 353 671	70%	66,75	1 865 438 710
TOTAL	629 361 359	100%	619 983 449	100%	760 990 935	100%	784 024 571	100%	100%	2 794 360 314

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Au total, ces services ont absorbé en moyenne, à eux seuls, sur la période 2017-2020, environ 33,25% des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement en se partageant 31% des moyens de la commune en 2017, 38% en 2018, 34% en 2019 et 30% en 2020.

Il s'agit là d'un niveau de consommation assez homogène durant toute la période sous revue. En effet, les variations notées dans les dépenses totales de fonctionnement résultent essentiellement des fluctuations enregistrées dans les inscriptions des autres dépenses. Ces dernières ont subi, en valeur relative, une perte de sept (07) points entre 2017 et 2018 et une appréciation de quatre (04) points entre 2018 et 2019, représentant respectivement des sommes de 50 439 262 FCFA et de 119 371 390 FCFA. Par contre, les services du cabinet du maire, des secrétariats et bureaux, des recettes municipales et de l'Education, jeunesse, sports et culture ont été constants dans leur progression même durant la période de repli de 2018.

Concernant spécifiquement le service de l'Education, de la jeunesse, des sports et de la culture, même si la variation des dotations n'a pas révélé des différences abyssales, force est de constater la modicité de sa part dans les dépenses totales. Il représente en effet, une moyenne, 5% en valeur relative durant la revue, alors qu'il s'agit de compétences transférées. D'ailleurs, le préfet du Département, représentant de l'Etat, a bien relevé cette faiblesse lors de l'entretien avec l'équipe de vérification.

D. Evolution des dépenses de fonctionnement par nature

L'analyse des dépenses de fonctionnement par nature sera effectuée à travers les dépenses relatives au carburant.

Son évolution par rapport aux dépenses de fonctionnement est restituée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Evolution des dépenses de carburant

Rubriques	2017	2018	2019	2020	Evol.glob	Evol. moy. ann.
Total dépenses fonct. Dont :	629 361 359	619 983 449	760 990 925	784 024 571	25%	8%
Dépenses de Carburant	39 278 925	41 097 895	88 839 121	48 714 310	24%	7%
Autres dépenses	590 082 434	578 885 554	672 151 804	735 310 261	25%	8%

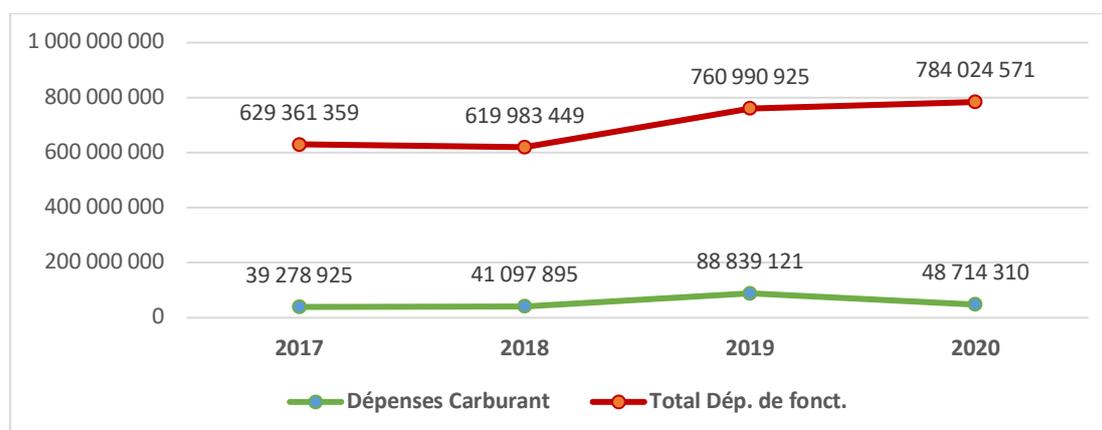
Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Les dépenses de carburant ont enregistré une croissance régulière jusqu'en 2019. En effet, entre 2017 et 2018, elles sont passées de 39 278 925 F CFA à 41 097 895 F CFA, soit une hausse légère de 4,63%. Ensuite, elles ont enregistré un grand bond pour se chiffrer à 88 839 121 F CFA en 2019, soit une croissance de 116,16%. Toutefois, les dépenses de carburant ont baissé de façon drastique pour se chiffrer à 48 714 310 F CFA en 2020, soit de -45,16% par rapport à l'exercice précédent. Leur taux d'évolution globale est évalué à 24% contre un taux moyen annuel de 7%.

Leur évolution n'a pas suivi celle des dépenses totales de fonctionnement qui ont enregistré une légère baisse de -1,49% durant l'exercice 2018, avant de croître de 22,74% en 2019, puis timidement de seulement 3,02% en 2020.

Cette évolution est également retracée par le graphique ci-dessous.

Graphique n°7 : Evolution des dépenses de carburant



E. Importance des dépenses par nature : exemple des dépenses de carburant et de personnel

La part consacrée aux dépenses de carburant de la Commune de Diourbel, quand bien même modeste en valeur relative et comparée au reste des dépenses de fonctionnement, a atteint des montants importants eu égard notamment au parc automobile de la commune durant la revue (5 véhicules fonctionnels).

S'agissant des dépenses de personnel, elles ont connu une hausse en valeur absolue entre 2017 et 2019, avant de baisser en 2020.

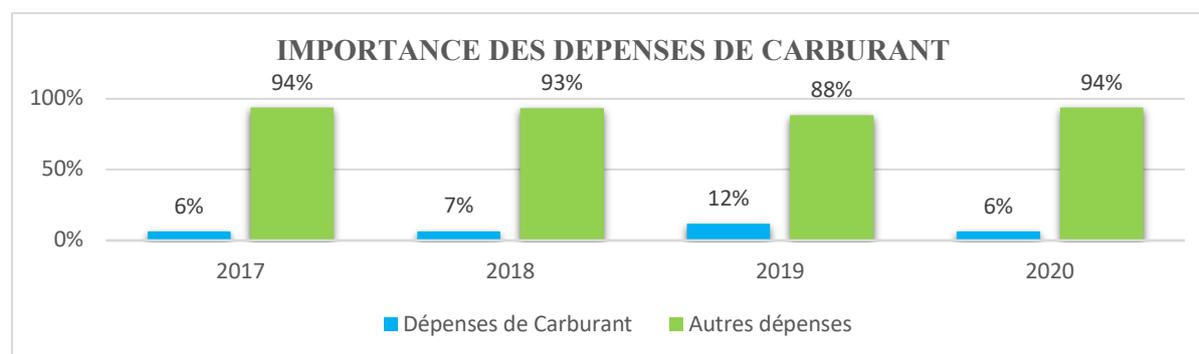
Les détails sont présentés dans les tableaux et graphiques qui suivent.

Tableau n° 20 : Poids des dépenses de carburant dans les dépenses de fonctionnement

Rubriques	2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement	629 361 359	619 983 449	760 990 925	784 024 571
Dépenses de Carburant	39 278 925	41 097 895	88 839 121	48 714 310
Autres dépenses de fonct.	229 207 980	203 132 097	267 725 700	362 214 762
Part Dépenses Carburant	6%	7%	12%	6%
Part autres dépenses	42%	35%	37%	49%

Source : comptes administratifs

Graphique n° 8 : Poids des dépenses de carburant dans les dépenses de fonctionnement



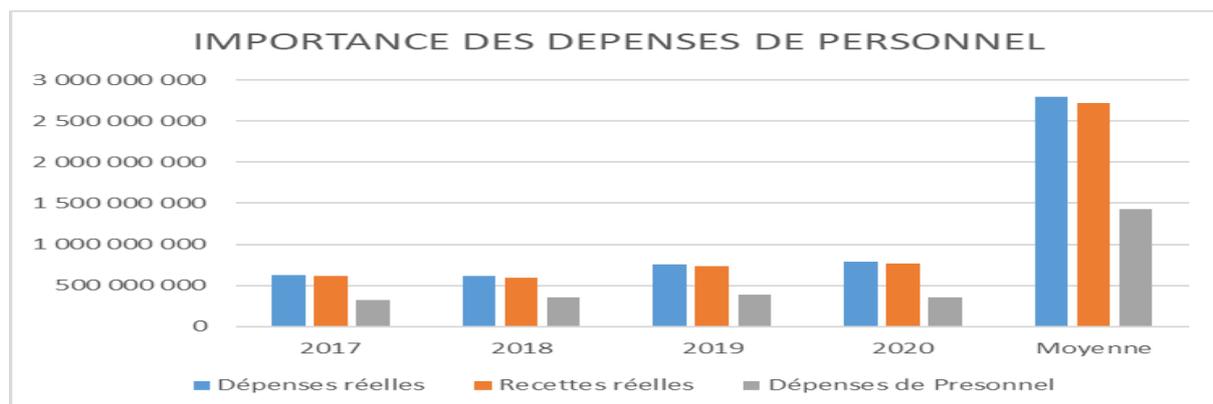
De 6% en 2017, les dépenses de carburant ont légèrement augmenté en 2018 et sont exécutées à hauteur de 7%. Cette tendance haussière s'est poursuivie en 2019 où elles sont arrêtées à 12%. Le taux est retombé de moitié en 2020 pour s'établir à seulement 6%.

Tableau n° 21 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et recettes réelles

Rubrique	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Dépenses réelles	629 361 359	619 983 449	760 990 925	784 024 571	2 794 360 304
Recettes réelles	619 509 645	599 113 026	734 457 958	771 013 534	2 724 094 163
Dépenses de Personnel	326 875 488	360 540 673	386 764 652	355 655 709	1 429 836 522
Part sur les dépenses	52%	58%	51%	45%	51%
Part sur les recettes	53%	60%	53%	46%	52%

Source : comptes administratifs

Graphique n° 9 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et recettes réelles



Il ressort des données exposées, l'importance du poids des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement. La part des dépenses de personnel a atteint en moyenne, plus 50% des dépenses réelles, avec des charges d'un niveau constant sur toute la période de revue. En effet, les variations notées en 2018 et 2020, avec respectivement 58% et 45% des dépenses, traduisent beaucoup plus une courbe dans le niveau global des dépenses.

Parallèlement à leur poids, les dépenses de personnel ont absorbé durant la période sous revue, en moyenne, 52% des recettes réelles avec un maxima de 60% en 2018 et un minima de 46% en 2020.

En définitive, la Commune de Diourbel n'a jamais respecté durant la période sous revue, la recommandation de la Direction des collectivités territoriales de limiter les dépenses de personnel à 40% des recettes réelles de fonctionnement.

Dans sa réponse, le Maire affirme que « *cette faiblesse est liée à la faiblesse des ressources de façon générale. Les dépenses de personnel autour de 50%, plombent la possibilité d'engager des dépenses conséquentes pour les secteurs sociaux. En dehors des fonds de dotation, les collectivités territoriales ont d'énormes difficultés pour mobiliser des ressources.*

Concernant l'augmentation du carburant en 2019, elle est consécutive à l'acquisition par don, de deux bennes tasseuses et d'un bus de transport offert par l'agglomération du Grand Avignon. Il s'y ajoute qu'un conflit avec le Maire de Tocky sur l'aménagement de la décharge nous avait obligés à nous rabattre, pendant plusieurs mois, sur les décharges de Touba et Mbacké et celui de Bambey. Il a fallu la médiation du Préfet du Département pour trouver une solution.

Pour ce qui concerne les dépenses du personnel, vous avez pu constater qu'en dehors des douze collecteurs recrutés en 2015, aucun engagement à durée indéterminée n'a été pris et ceci, pour réduire les dépenses permanentes.

De façon générale, je m'accorde avec vous sur la lourdeur des dépenses de personnel par rapport aux dépenses de fonctionnement, mais c'est une situation dont j'ai hérité et il est difficile de rompre les contrats que nous avons trouvé sur place. Toutefois, avec le PACASEN, des efforts sont consentis pour geler les dépenses de personnel et même les réduire. De 2018 à 2020, le ratio des dépenses de personnel est passé de 58 à 45% ».

La Cour prend acte de ces explications. Elle fait néanmoins remarquer le niveau assez élevé des dépenses de carburant, en égard à la faiblesse du parc automobile opérationnel, en dehors des engins de ramassage des ordures.

De même, l'accroissement du personnel non permanent, de l'ordre de plus de 30% durant la période sous revue, gonfle les charges et contraste ainsi avec la volonté déclarée de geler le recrutement du personnel permanent.

Recommandation N°17:

La Cour recommande au maire :

- **de renforcer les crédits destinés à la prise en charge des compétences transférées et**
- **de rationaliser les dépenses de carburant et de personnel.**

4.2.1.3. Epargne brute

Constituant un des trois indicateurs d'épargne avec l'épargne de gestion et l'épargne nette, l'épargne brute, également appelée capacité d'autofinancement (CAF) ou encore autofinancement brut, est le solde intermédiaire de gestion le plus utilisé et le plus pertinent pour apprécier la santé financière d'une collectivité territoriale.

Elle correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement (dits encaissables) sur les dépenses réelles de fonctionnement (dits décaissables). Désignant le surplus produit par la section de fonctionnement, elle est destinée au financement des investissements pour le remboursement de la dette en priorité et les dépenses d'équipement en sus.

A. Evolution de l'épargne brute

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

Tableau n° 22 : Evolution de l'autofinancement brut

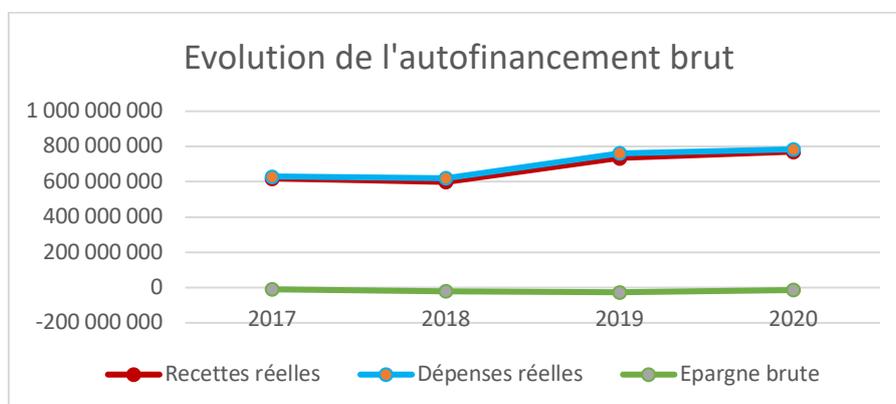
EVOLUTION DE L'AUTOFINANCEMENT BRUT						
Rubriques	2017	2018	2019	2020	Evol. Glob.	Evol. M. Ann.
Recettes réelles fonct.	619 509 645	599 113 026	734 457 958	771 013 534	24%	7%
Dépenses réelles fonct.	629 361 359	619 983 449	760 990 935	784 024 571	25%	8%
Epargne brute	-9 851 714	-20 870 423	-26 532 977	-13 011 037	32%	10%

Source : Comptes administratifs

L'épargne brute a progressé de 32% sur toute la période pour un taux annuel moyen de 10%. Les recettes et les dépenses ont sensiblement baissé en 2018 avant de connaître la même tendance haussière identique entre 2018 et 2020 révélant ainsi une évolution globale respective de 24 et 25% pour des taux annuels moyens de 7 et 8%.

Malgré cette hausse, l'épargne brute est restée négative de 2017 à 2020 car même si les recettes générées au cours de la période ont augmenté, elles ont toujours été inférieures aux dépenses. Le volume des recettes, comparé à celui des dépenses, plus important, n'a pas permis à la commune de dégager des flux substantiels pour soutenir ses projets d'investissements.

Graphique n°10 : Evolution de l'autofinancement brut



B. Evolution du taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute s'obtient en rapportant l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement. En indiquant la part des recettes réelles de fonctionnement épargnées et consacrées au remboursement de la dette et à l'investissement, le taux d'épargne brute conditionne la santé financière, le niveau de solvabilité et la capacité de désendettement de la collectivité.

Son évolution pour la Commune de Diourbel est décrite dans le tableau qui suit.

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

EVOLUTION DU TAUX D'EPARGNE BRUTE				
Rubriques	2017	2018	2019	2020
Epargne brute	-9 851 714	-20 870 423	-26 532 977	-13 011 037
Recettes réelles	619 509 645	599 113 026	734 457 958	771 013 534
Taux épargne brute	-2%	-3%	-4%	-2%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

L'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 portant sur l'approbation des budgets des collectivités territoriales recommande à ces dernières de consacrer au moins 25% de leurs recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

En l'espèce, durant les exercices sous revue, la Commune de Diourbel a réalisé des scores négatifs. Ces derniers se sont creusés en passant respectivement de -2, -3 à -4%, avant de s'améliorer en 2020 à -2%. La commune n'a pas ainsi pu générer d'épargne sur ses recettes. C'est un signe évident d'une détérioration de sa trésorerie, rendant ainsi inexistantes les

possibilités de soutenir l'investissement au moyen de ses ressources propres. En d'autres termes, le taux négatif de l'épargne brute traduit un besoin réel de financement.

Par conséquent, la commune n'a pas respecté les exigences de l'instruction citée plus haut.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande au maire d'œuvrer à une maîtrise des dépenses de fonctionnement et une amélioration des recettes de fonctionnement de la commune aux fins d'augmenter l'épargne brute.

4.2.2. Section d'investissement

L'examen de cette section sera consacré aux recettes d'investissement, aux dépenses d'investissement et à l'équilibre financier.

4.2.2.1. Les recettes d'investissement

Les communes financent en principe, leurs investissements grâce à quatre (04) recettes principales : les recettes propres, les dotations et subventions, la capacité d'autofinancement et le produit de l'emprunt.

A. Evolution globale des recettes d'investissement

L'évolution des recettes d'investissement de la Commune de Diourbel est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 24 : Evolution des recettes d'investissement

EVOLUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT									
Rubriques	2017	2018		2019		2020		Evol. glob.	Evol. moy. ann.
	Montant	Montant	Evol. an.	Montant	Evol. an.	Montant	Evol. ann		
Recettes propres	31 500 000	0	-100%	0	0%	0	0%	-100%	-100%
Dotations Etat	26 000 000	50 587 540	95%	153 152 508	203%	586 926 670	283%	2157%	180%
Recettes d'investiss.	57 500 000	50 587 540	-12%	153 152 508	203%	586 926 670	283%	921%	115%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

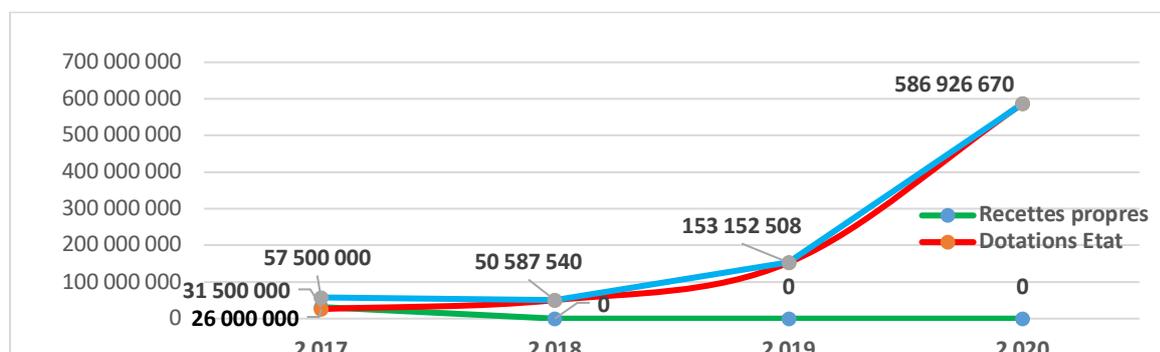
Les recettes d'investissement ont enregistré sur la période, une croissance globale de 921%, soit un taux moyen annuel de 115%.

Par rapport à 2017, elles ont connu en 2018 une baisse de -12%, due à l'absence de recettes propres, en passant de 57 500 000 F CFA à 50 587 540 F CFA. Toutefois, en 2019, elles ont enregistré une augmentation spectaculaire de 203%. Cette augmentation s'explique par la hausse des dotations étatiques qui sont passées de 50 587 540 F CFA en 2018 à 153 152 508 F

CFA en 2019. Avec des dotations de l'Etat à hauteur de 586 926 670 F CFA, cette hausse s'est davantage accentuée en 2020 pour se situer à un taux très confortable de 283%.

A noter qu'entre 2018 et 2020, les dotations étatiques ont constitué l'ensemble des recettes d'investissement, les recettes propres étant restées nulles.

Graphique n° 11 : Evolution des recettes d'investissement



Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

B. Importance du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

Sur la période sous contrôle, la source de recettes la plus importante pour le financement des investissements est constituée par les fonds de concours.

Ces derniers ont enregistré, en 2017, un score timide et ont représenté 45% des recettes d'investissement contre 55% pour l'excédent de fonctionnement capitalisé. En 2018, la tendance s'est inversée et les fonds de concours ont constitué les recettes d'investissement à 100% contre un score nul pour l'excédent de fonctionnement capitalisé. Cette même situation s'est répétée en 2019 et en 2020.

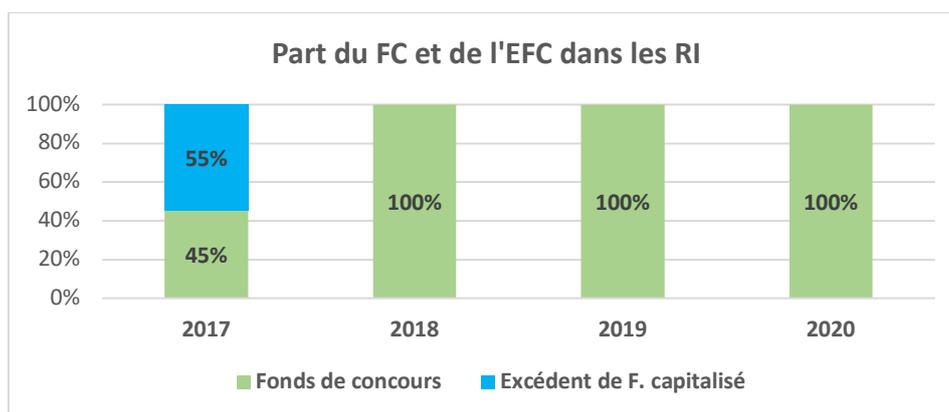
La commune tire ses recettes d'investissement, dans leur globalité, des fonds de concours. La structure des recettes extraordinaires, durant la période sous contrôle, est retracée dans le tableau et le graphique qui suivent.

Tableau n° 25 : Poids du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

Poids du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé dans les recettes d'investissement				
Rubriques	2017	2018	2019	2020
Total Recettes d'investiss.				
Dont :				
Fonds de concours	26 000 000	50 587 540	153 152 508	586 926 670
Excédent de fonct. capitalisé	31 500 000	0	0	0
Poids Fonds de concours	45%	100%	100%	100%
Poids Excédent de fonct. capitalisé	55%	0%	0%	0%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Graphique n° 12 : Poids du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé



Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire de mettre en place des mesures permettant d'améliorer la part de l'excédent de fonctionnement capitalisé resté nul entre 2018 et 2020.

4.2.2.2. Dépenses d'investissement

A. Evolution globale des dépenses d'investissement

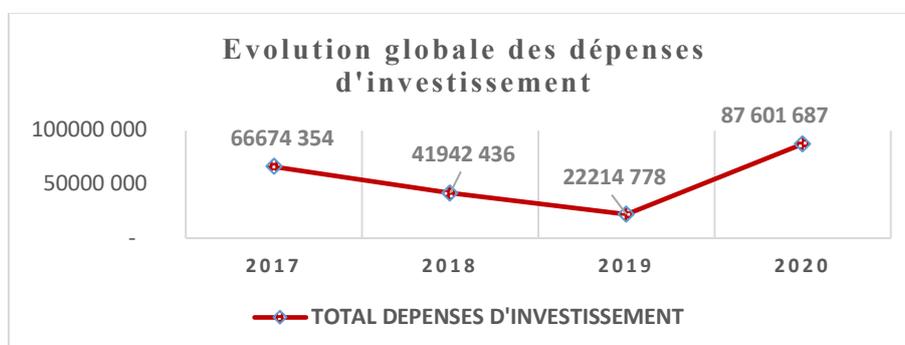
Les dépenses d'investissement ont suivi une décroissance progressive entre 2017 et 2019 avant de se redresser en 2020. Le tableau et le graphique suivants renseignent sur l'évolution globale suivie.

Tableau n° 26 : Evolution des dépenses d'investissement

Evolution des dépenses d'investissement						
Rubriques	2017	2018	2019	2020	Evol. globale	Evol. moy. an.
Total Dépenses d'investissement	66 674 354	41 942 436	22 214 778	87 601 687	31%	9%

Source : Comptes administratifs

Graphique n° 13 : Evolution des dépenses d'investissement



Les dépenses d'investissement se sont développées sur toute la période au taux global de 31%, avec un taux moyen annuel de 9%.

Comme indiqué, elles ont connu une baisse entre 2017 et 2018 à hauteur de -37,09%. La situation ne s'est guère améliorée en 2019 car elles ont enregistré une plus forte régression pour se situer à -47,03% par rapport à 2018.

En valeur absolue, les dépenses d'investissement s'élevaient à 66 674 354 F CFA en 2017 avant de baisser considérablement en 2018 et consommer 41 942 436 F CFA. Cette tendance baissière s'est creusée en 2019 où elles sont arrêtées à 22 214 778 F CFA. C'est en 2020 qu'elles se sont hissées à leur meilleur niveau en atteignant 87 601 687 F CFA, soit une augmentation de 294,33%.

B. Taux de réalisation des dépenses d'investissement

Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement est très bas et se situe sur la période, à un taux global de seulement 17% comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau n° 27 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement

TAUX DE REALISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT			
	Prévisions	Réalisations	Taux
2017	279 611 594	66 674 354	24%
2018	284 636 076	41 942 436	15%
2019	388 683 184	22 214 778	6%
2020	335 090 290	87 601 687	26%
Total	1 288 021 144	218 433 255	17%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement a varié dans sa globalité entre 6 et 26% et n'a donc pas atteint une seule fois la barre des 30%. L'exercice 2020 a été la réalisation la plus confortable avec un plafond à 26%. Le taux d'exécution a baissé de manière continue entre 2017 et 2018, en passant de 24 à 15% pour s'établir à seulement 6%, son niveau le plus bas. Ce niveau de réalisation médiocre s'explique par la hausse vertigineuse des prévisions qui ont cru entre 2017 et 2019 d'environ, respectivement de 2 et 37%.

Ces résultats dérisoires démontrent que la commune n'effectue pas bien ses prévisions budgétaires et témoignent de l'absence de capacités financières conséquentes susceptibles de lui permettre de conduire à bien ses projets d'investissements.

Recommandation n° 20 :

La Cour exhorte le maire à prendre les dispositions idoines pour établir des prévisions réalistes et améliorer de façon significative le niveau de réalisation des dépenses d'investissement.

C. Poids des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

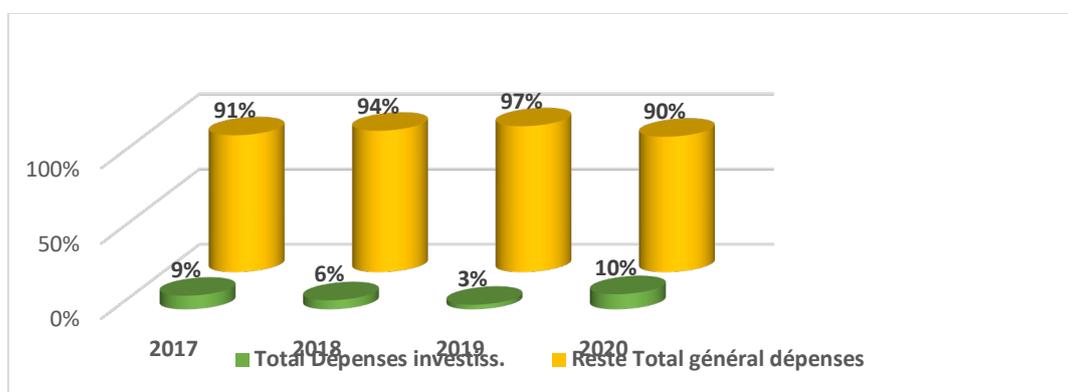
La part des dépenses d'investissement est quasi insignifiante comparée au volume du total général des dépenses. Elle est présentée dans le tableau et le graphique suivants.

Tableau n° 28: Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

PART DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT					
Rubriques	2017	2018	2019	2020	Total
Total dépenses d'investissement (1)	66 674 354	41 942 436	22 214 778	87 601 687	218 433 255
Total général dépenses (2)	727 535 713	661 925 885	783 205 713	871 626 258	3 044 293 569
Part (1)/(2)	9%	6%	3%	10%	7%

Source : Comptes administratifs

Graphique n° 14 : Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales



Sur toute la période, la part consacrée aux dépenses d'investissement est évaluée à 7% des dépenses totales, soit 218 433 255 F CFA sur les 3 044 293 569 F CFA.

Relativement à l'exercice 2017, elle n'a couvert que 9% des dépenses totales contre 91% pour les charges courantes. A l'exercice 2018, les dépenses d'investissement n'ont absorbé que 6% des dépenses totales. Ce résultat va régresser davantage pour se situer à seulement 3% en 2019, enregistrant ainsi son score le plus bas sur toute la période. Il va toutefois s'améliorer pour se hisser à 10%, son meilleur score.

Les dépenses de fonctionnement de la Commune de Diourbel sont trop lourdes et absorbent presque tout le poste des dépenses, ne laissant ainsi aucune place à l'investissement. Les dépenses d'investissement demeurent en effet trop modestes, voire insignifiantes, eu égard à leur importance et à l'impact qu'elles devraient avoir sur le quotidien et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Dans sa réponse, le maire affirme que « les lourdes charges de fonctionnement induisent une difficulté à mobiliser des ressources pour l'investissement à travers des mouvements financiers. Les efforts de correction ne peuvent pas s'exercer à court ou moyen terme. De façon générale, les collectivités territoriales sont confrontées à ce problème et des programmes comme le PACASEN qui combinent un coaching continu et des moyens de coercition permettent de

corriger ce manquement à long terme si cette approche est combinée à un gel voire une réduction des dépenses de fonctionnement. »

En retour, la Cour s'étonne de l'impuissance affichée du maire à corriger ces déséquilibres à court ou moyen terme, malgré le constat de lourdes charges de fonctionnement. Elle rappelle l'inefficience notée dans la gestion des dépenses du personnel et du carburant, alors qu'elles absorbent en moyenne, environ de 60% des dépenses réelles durant la période sous revue.

Recommandation N° 21:

La Cour demande au maire d'améliorer à l'avenir, le niveau du budget consacré aux dépenses d'investissement.

D. Financement des dépenses d'investissement

a) Le taux de couverture des dépenses d'investissement

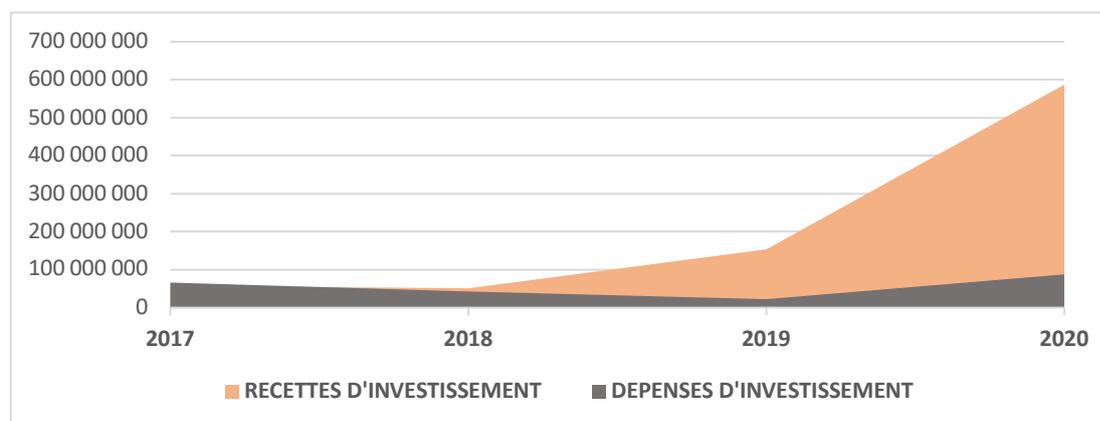
Les recettes d'investissement ont représenté sur la période, un montant global de 848 166 718 F CFA pour des dépenses d'investissement chiffrées à 218 433 255 F CFA, ce qui donne un taux global de couverture de 391,5%. L'évolution de la couverture des dépenses d'investissement par les recettes d'investissement est présentée dans le tableau et le graphique ci-dessous.

Tableau n° 29 : Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement

EVOLUTION DU TAUX DE COUVERTURE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT					
Rubriques	2017	2018	2019	2020	Total
Recettes d'investissement	57 500 000	50 587 540	153 152 508	586 926 670	848 166 718
Dépenses d'investissement	66 674 354	41 942 436	22 214 778	87 601 687	218 433 255
Taux de couverture (1)/(2)	86%	121%	689%	670%	391,5

Source : Comptes administratifs

Graphique n° 15 : Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement



Sur toute la période, une couverture complète a été réalisée en 2018 à hauteur de 121%, en 2019 avec 689% et en 2020 avec un taux de 670%. Ces taux laissent paraître une faible absorption pour la période considérée.

Toutefois, les recettes ont été inférieures aux dépenses en 2017, se traduisant par une couverture à hauteur de 86% et accusant ainsi un gap de 14% pour la prise en charge des investissements.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *théoriquement, il est impossible que cet écart soit négatif puisque les percepteurs municipaux ne paient pas de dépenses hors budget. Il peut s'agir du résultat de fonctionnement reporté de 2016 qui n'ait pas été pris en compte. Le compte administratif et le compte de gestion de 2017 fait état d'un report à nouveau de 122 762 968 qui n'a pas été comptabilisé dans les recettes. De même, aussi bien le compte administratif que le compte de gestion font état de 660 861 359 de dépenses au lieu des 696 035 713 f de dépenses contenus dans le rapport sur le tableau numéro 32.*

Il en est de même pour la gestion 2018 où le compte de gestion fait état de recettes d'un montant 662 526 152 f au lieu des 649 700 566 f mentionné dans le tableau 32 ».

En retour, la Cour précise que dans le cadre de l'analyse de la capacité de financement de la commune, l'accent est mis sur les recettes et dépenses réelles. Ces dernières ne prennent pas en compte certains éléments comme les reprises sur provisions et subventions, les prélèvements, les déficits reportés ... ; d'où les données du tableau 32. Il s'y ajoute que la trésorerie n'est pas équivalente au fonds de roulement qui est un ratio établi qui plus est, à partir des données du 31 décembre. C'est dire donc que l'écart entre recettes réelles et dépenses réelles peut bien être négatif comme c'est le cas en 2017.

Recommandation N° 22:

La Cour demande au maire de veiller à une couverture correcte et une bonne exécution des dépenses d'équipement.

b) L'effort d'équipement

L'effort d'équipement est apprécié en prenant en compte la part de l'excédent de fonctionnement capitalisé (EFC) dans les recettes réelles de fonctionnement. Ce dernier correspond en effet à un effort d'épargne pour financer les investissements.

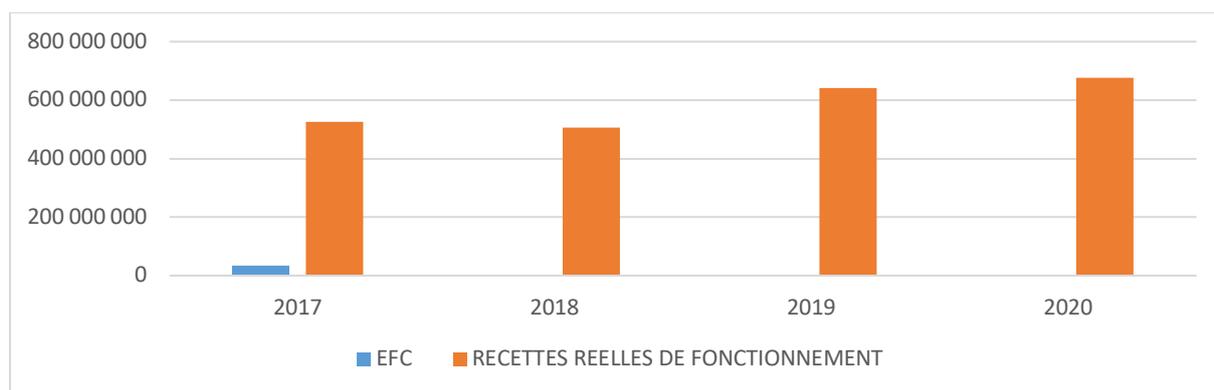
Le tableau et le graphique qui suivent retracent la part réservée à l'EFC.

Tableau n° 30 : Part de l'EFC dans les recettes réelles de fonctionnement

PART DE L'EXCEDENT DE FONCTIONNEMENT CAPITALISE				
Rubriques	2017	2018	2019	2020
EFC (1)	31 5500 000	00	00	00
Recettes réelles de fonctionnement (2)	525 509 645	505113 026	640 457 958	675 636 954
Part EFC (1)/(2)	6%	0%	0%	0%

Source : Comptes administratifs de 2017 à 2020

Graphique n° 16 : Part de l'EFC dans les recettes réelles de fonctionnement



Les statistiques ci-dessus montrent une faiblesse dans la mobilisation des ressources pour le financement de l'investissement. En effet, la Commune de Diourbel n'a réalisé d'EFC qu'en 2017, à hauteur de 6% des recettes réelles de fonctionnement, qui plus est.

Ainsi, sur toute la période sous revue, les autorités communales n'ont pas respecté la recommandation de l'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 de la DCL relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales, incitant à consacrer au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

4.2.2.3. L'équilibre financier

L'équilibre financier constitue la position de la stabilité découlant du rapport existant entre les ressources financières de la commune et ses emplois. Il s'obtient conformément aux règles définies par le Code général des Collectivités territoriales et par la comptabilité publique, quand une commune tire à partir de son fonctionnement (par différence entre les recettes réelles totales et les dépenses réelles totales) un montant suffisant susceptible de couvrir l'ensemble des dettes à honorer dans l'année (*méthode 1*).

Egalement, il peut être obtenu par différence entre les recettes réelles d'investissement (CAF + fonds de concours) et les dépenses réelles d'investissement (*méthode 2*).

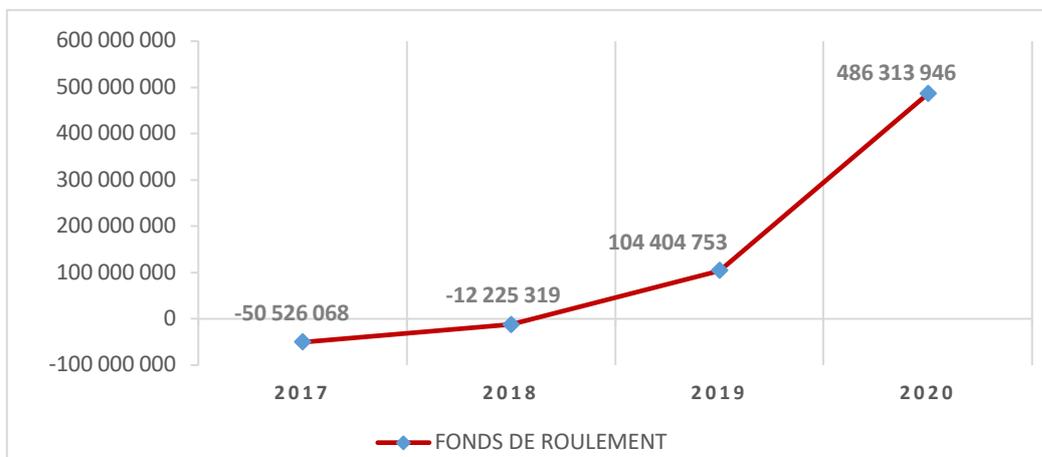
L'évolution du fonds de roulement de la Commune de Diourbel est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 31: Fonds de roulement (*méthode 2*)

FONDS DE ROULEMENT (Méthode 2)				
Rubriques	2017	2018	2019	2020
Capacité d'autofinancement (CAF)	-9 851 714	-20 870 423	-26 532 977	-13 011 037
Autres ressources d'investiss. (Fonds de concours)	26 000 000	50 587 540	153 152 508	586 926 670
Total Ressources	16 148 286	29 717 117	126 619 531	573 915 633
Total Emplois	66 674 354	41 942 436	22 214 778	87 601 687
Fonds de roulement	-50 526 068	-12 225 319	104 404 753	486 313 946

Source : Comptes administratifs

Graphique n° 17 : Evolution du fonds de roulement



Aux exercices 2017 et 2018, le fond de roulement affichait un solde négatif et en baisse respectivement de -50 526 068 F CFA et -12 225 319 F CFA. Toutefois, il a connu en 2019 une croissance confortable en atteignant 104 404 753 F CFA, hausse due à la baisse des dépenses réelles d'investissement et à l'augmentation des fonds de concours qui sont passés de 50 587 540 F CFA en 2018 à 153 152 508 F CFA en 2019.

Cette tendance haussière s'est davantage renforcée en 2020 car il s'est hissé à 486 313 946 F CFA. Cette remontée importante s'explique par la croissance considérable des fonds de concours qui ont atteint 586 926 670 F CFA. Le solde toujours négatif de l'autofinancement brut et l'augmentation des dépenses d'investissement n'ont pas empêché le fond de roulement de monter en puissance.

En résumé, sur la période sous revue, les autorités communales n'ont réussi à réaliser l'équilibre financier que deux exercices sur quatre. Les fonds de roulement négatifs constatés en 2017 et 2018 attestent à suffisance que la section de fonctionnement et la section d'investissement n'ont pas respecté l'équilibre réel entre les recettes et les dépenses. Cela constitue une violation des dispositions de l'article 255 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités territoriales, modifiée, qui disposent que « *le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section " fonctionnement " et la section " investissement " sont respectivement votées en équilibre* ».

Recommandation n° 23 :

La Cour demande au maire de veiller à l'équilibre réel global des sections de fonctionnement et d'investissement du budget.

V. EXECUTION DES DEPENSES :

Les manquements relevés dans l'exécution des dépenses publiques concernent à la fois la commande publique, telle que réglementée dans le cadre des marchés publics, et les autres types de dépenses.

5.1. COMMANDE PUBLIQUE :

5.1.1. Organisation et fonctionnement des organes de passation des marchés :

5.1.1.1. Non-respect de la déclaration d'éthique

a°)Commission des marchés :

Il n'a pas été fourni lors de la vérification, la preuve de la transmission des copies des déclarations signées par les membres de la commission des marchés, indiquant avoir pris connaissance des dispositions du décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés publics.

Tout au plus, des déclarations qui semblent être remplies a posteriori ont été versées au dossier durant le contrôle sur place, sans une garantie du respect de toutes les formalités y efférentes. Or, l'arrêté n°00864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application de l'article 36 du Code des marchés publics, exige bien la signature de ladite déclaration avant la prise de service et la transmission des copies à la Direction chargée du contrôle des marchés publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés publics par les soins des responsables des autorités contractantes.

b°)Cellule de passation des marchés :

S'agissant de la Cellule, l'arrêté n°00865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, pris en application des articles 35 et 141 du Code des marchés publics, exige la signature de ladite déclaration avant la prise de service et la transmission des copies à la Direction chargée du contrôle des marchés publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés publics par les soins des responsables des autorités contractantes.

Malheureusement, comme pour la Commission des marchés, la preuve de la transmission des copies des déclarations signées par les membres de la cellule de passation des marchés, indiquant avoir pris connaissance des dispositions du décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés publics, n'a pas été produite.

En effet, le même constat de déclarations qui semblent être remplies a posteriori et versées au dossier durant le contrôle sur place, sans une garantie du respect de toutes les formalités y efférentes, a été fait.

5.1.1.2. Fonctionnement défaillant de la Cellule de passation des marchés :

Les manquements constatés dans le fonctionnement de la commission des marchés, le respect de la mise en œuvre du plan de passation et surtout dans l'archivage des documents de marché sont révélateurs des défaillances de la Cellule de passation des marchés.

Il faut rappeler que l'article premier de l'arrêté n° 00865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes leur confie, notamment l'examen préalable des dossiers de passation de marché et insiste sur le classement et l'archivage de tous les documents relatifs aux marchés publics. De même, les dispositions de l'article 35 du Code des marchés publics sont explicites ; Il en ressort en effet que « *la cellule de passation des marchés mise en place au niveau de chaque autorité contractante, est chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés* ».

Or, pour l'essentiel des dossiers de marché, il est constaté l'absence des pièces suivantes : l'attestation d'existence de crédit, la convocation des membres de la commission des marchés aux réunions, les lettres d'invitation à soumissionner aux DRPCR avec accusé de réception, la preuve de la publication des avis d'appel à concurrence pour les appels d'offre et les DRPCO, les offres des soumissionnaires non retenus, le PV d'attribution définitive, les lettres de rejet adressées aux soumissionnaires non retenus, la notification à l'attributaire.

Aussi, les convocations aux réunions de la Commission des marchés ne sont pas documentées ; ce qui du reste, n'a pas permis de vérifier le respect du délai de cinq (5) jours francs au moins avant la date prévue pour les réunions, comme l'exigent les dispositions de l'article 39 du Code des marchés publics.

Des erreurs matérielles sont également souvent constatées sur la rédaction des PV d'ouverture de plis ou d'attribution. C'est le cas du PV d'attribution de la DRP pour le gardiennage des bâtiments communaux de 2017. Il est porté sur ledit PV, s'agissant des cinq offres proposées par les soumissionnaires, des montants différents que ceux figurant sur le tableau récapitulatif. Ce dernier reprend d'ailleurs exactement les offres du marché de gardiennage de l'année précédente, 2016.

Ainsi, au-delà des violations dans la passation des marchés proprement dite, la question du fonctionnement de la Cellule est sujette.

Il faut relever par ailleurs que la publication des attributions suite aux DRPCR, mise à la charge de la CPM par l'article 35 du CMP précité, n'est pas systématique et est faite rarement durant la période de revue. Or, il s'agit d'une exigence réglementaire imposée à travers l'arrêté n° 00107 du 01^{er} janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des marchés publics en son article 4, en ces termes : « *les marchés attribués suivant la procédure d'une DRP restreinte sont publiés sur le site des marchés publics dès leur attribution* ».

Sur ce point, le maire affirme que « *chaque année et à chaque fois qu'un changement intervient dans la composition de la commission ou de la cellule des marchés le nouvel arrêté est toujours accompagné des chartes d'éthique et de transparence et transmises au pôle des marchés publics de Thiès. Un élément de vérification est que l'indicateur de performance lié à cette transmission, dans le cadre du PACASEN, est toujours satisfait par la Commune au moment de l'évaluation par la Chambre des collectivités territoriales de la Cour des comptes* »

En retour, la Cour estime que la réfutation de ses constats par de simples déclarations non accompagnées de pièces justificatives, ne saurait emporter sa conviction. Il aurait fallu en effet, que la preuve de ces allégations soit jointe. Il s'y ajoute que le programme évoqué, le PACASEN, exige simplement la prise de l'arrêté de nomination des membres de la commission et sa transmission à la DCMP.

Recommandation n° 24 :

Il est demandé au maire de veiller dorénavant à la transmission des déclarations de transparence signées par les membres de la Commission des marchés et de prendre les dispositions nécessaires au bon fonctionnement de la Cellule de passation des marchés.

5.1.2. Manquements dans la passation des marchés :

5.1.2.1. Passation de marchés non prévus sur le PPM :

Durant la période de revue, certains marchés ont été passés par la commune sans pour autant être inscrits sur le Plan de passation des marchés de l'année concernée. De plus, aucun élément dans le dossier, n'indique une procédure dérogatoire usitée.

Les marchés suivants sont des illustrations de cette pratique :

Tableau n° 32 : *Marchés passés non prévus sur le PPM*

N° Mandat	Date Mandat	Objet	Montant	Attributaire
439	03/05/2017	Fourniture de matelas	4 500 000	Baol Multiservice
445	10/05/2017	Imprimés et registres	12 850 000	EGT
524	08/06/2017	Imprimés et registres	5 999 000	Moctar Seck
796	11/09/2018	Réhabilitation école arabe SCGF	9 999 627	GIE Bokk khalat
345	12/04/2018	Achat de Riz local et sucre	4 124 000	Khéweul SARL

Source : Comptes de gestion 2017 et 2018 et site marchespublics.sn

Il importe de rappeler à ce niveau les dispositions de l'article 6 du Code des marchés publics qui précisent « *qu'à l'exception des marchés prévus à l'article 76.2, les marchés passés par les autorités contractantes sont inscrits dans les plans de passation des marchés à peine de nullité* ».

Ainsi, la Cour estime qu'en passant des marchés non prévus dans le PPM et non couverts par le périmètre des dérogations prévues pour des impératifs de confidentialité, de sécurité ou d'exigences de protection des intérêts de l'Etat, la commune a violé la réglementation en cette matière.

Dans sa réponse, le maire affirme que « à aucun moment, sauf erreur de ma part, le plan de passation n'a été violé d'autant que ce plan est modifiable à souhait tout au long de l'année. Je vous fais parvenir, ci-joint, les dossiers de marchés qui prouvent que les commandes en question ont été passées sur la base du plan de passation ».

Malgré ces déclarations, aucune pièce dans les mémoires du maire, ne confirme une planification préalable desdits marchés dans le PPM.

CONCLUSION N° 1:

La Cour retient qu'en omettant d'inscrire au PPM, ces cinq (05) marchés sus visés, exécutés en 2017 et 2018, le maire a manqué à son obligation de planification en cette matière.

5.1.2.2. Signature d'un contrat sans autorisation préalable requise :

L'équipe de vérification a relevé la conclusion d'une DRP à compétition ouverte en deux lots pour la fourniture d'un tracteur (lot 1) et de deux remorques agricoles (lot 2) en 2019 sur financement du Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA). Le marché, conclu pour un montant de 17 105 600 pour le lot 1 et 12 980 000 pour le lot 2, devait être exécuté pour une durée d'un mois d'après l'avis d'attribution provisoire signé par le Maire.

La Commune a déroulé toute la procédure, allant de l'avis d'appel d'offres à la signature du contrat en passant par l'attribution définitive. Seulement, le marché n'a pas été exécuté, d'après le maire pour défaut d'autorisation de la Présidence de la République, aval exigé à juste raison, par le FERA.

En effet il est précisé, à l'article 2 du décret n° 2008-695 PR du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service, que « l'acquisition des véhicules administratifs, en dehors du programme annuel de l'Etat, est subordonnée à l'autorisation du Premier Ministre ».

La Cour estime qu'en agissant de la sorte, la commune n'a pas respecté les dispositions de l'article 9.b du CMP, qui précisent « qu'au cours de la phase de préparation des marchés, l'autorité contractante doit :]...[obtenir, le cas échéant, les autorisations préalables auxquelles la conclusion du marché est soumise, sous peine de nullité, conformément au Code des Obligations de l'Administration (COA) ».

Il s'y ajoute que ce comportement fait courir à la collectivité territoriale un risque financier découlant d'une indemnité qui pourrait être versée au co-contractant, en cas de début d'exécution, conformément à l'article 45 du COA.

En réponse, le maire affirme que « *ce marché lancé dans le cadre d'une compétition ouverte sur financement du FERA a respecté toutes les étapes de la procédure de passation. Toutefois, au moment de l'exécution, il a été exigé une autorisation de la Présidence de la République. Dans notre compréhension et prenant en compte les dispositions du décret 2008-695 relatif à l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs, le tracteur objet de l'acquisition n'est pas considéré comme un véhicule administratif mais un véhicule utilitaire d'intervention. De surcroît, l'appui du FERA n'est pas apporté sous la forme d'un appui budgétaire dont les montants sont versés dans le budget de la commune. Nous conduisons le processus de passation mais les paiements ne sont pas effectués par nos soins, mais directement par le FERA. Le non transfert du montant sur notre budget nous empêche de l'inscrire sur le plan de passation d'autant que la commande n'est pas payée par nos ressources propres* ».

En retour, la Cour estime que le décret n°2008-695 mentionné est sans équivoque et opère une classification assez stricte. Il définit en effet, en son article 1^{er}, les véhicules administratifs comme « *tous les véhicules automobiles et tractés appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux autres organismes publics notamment les agences et les autorités administratives indépendantes.*

Parmi les véhicules administratifs, on distingue les véhicules de fonction et les véhicules de services ». Et l'article 7 dudit texte inclut *parmi les véhicules de service, ceux utilitaires destinés à des services techniques ou particuliers.*

Au surplus, la nature de l'appui du FERA n'a aucune incidence sur le respect des règles en la matière. D'ailleurs, il appartient à la commune, dans ses relations avec ledit programme, de conduire tout processus d'acquisition, sous sa seule responsabilité.

Recommandation N° 25:

La Cour demande au maire de veiller à l'avenir, au respect des formalités préalables à la signature des contrats.

5.1.2.3. Utilisation de procédure de passation inappropriée :

Pour certains marchés de fournitures ou de travaux, la Commune de Diourbel a utilisé une DRP simple alors que les montants des marchés ont atteint ou sont au-delà des seuils arrêtés par l'arrêté n° 00107 du 07/01/2015 pris en application de l'article 78 du Code des marchés publics et règlementant les modalités de mise en œuvre des demandes de renseignements et de prix. L'article 2 dudit arrêté dispose en effet que *la procédure de DRP simple est utilisée pour :*

- *les travaux et les prestations intellectuelles d'un montant estimatif inférieur à 5 millions de francs CFA TTC ;*
- *les fournitures ou services d'un montant estimatif inférieur à 3 millions de francs CFA TTC.*

Le tableau ci-après, récapitule les marchés concernés :

Tableau n° 33 : Passation de marché en violation de la procédure du Code des marchés publics

N° Mandat	Objet de la dépense	Type de marché	Montant des marchés	Procédure utilisée	Procédure appropriée
431 du 26/04/2018	Tickets de perception	Fourniture	13 912 000	DRP/S	DRPCR
529 du 12/06/2018	Achat de Riz local	Fourniture	5 000 000	DRP/S	DRPCR
688 du 08/08/2018	Vignettes d'état-civil	Fourniture	4 900 000	DRP/S	DRPCR
814 du 25/09/2018	Aménagement du réseau électrique	Travaux	5 433 900	DRP/S	DRPCR
1007 du 04/12/2018	Grosses réparations de logement pour la RPM	Travaux	5 000 000	DRP/S	DRPCR
TOTAL			34 245 900		

Source : Compte de gestion 2018 (pièces justificatives des dépenses)

Pour le Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés, *tous les marchés de 2018 ont été lancés conformément à la procédure inscrite sur le PPM, sauf pour l'achat de riz local pour lequel, la Cellule a d'ailleurs adressé des correspondances au président de la Commission des marchés, pour correction.*

La Cour, au vu des pièces jointes, reconnaît les efforts déployés par la Cellule de passation des marchés pour un meilleur respect de la réglementation mais relève l'absence d'éléments infirmant ses constats.

Recommandation n° 26 :

La Cour demande au maire et au responsable de la Cellule de passation des marchés de veiller à l'utilisation des procédures prévues par la réglementation pour chaque catégorie de marchés.

5.1.2.4. Marché attribué à une entreprise non moins disante :

Les manquements relevés à ce niveau ont été constatés sur deux dossiers de marchés.

D'abord, pour les besoins d'une grosse réparation d'assainissement, le Maire a sollicité par demande de cotation, les offres de cinq entreprises, avant d'attribuer le marché à l'une d'elle, Baol Assainissement, pour un montant de 1 991 840 francs.

Seulement, la revue des pièces justificatives jointes au mandat n° 1326 du 13/12/2017, révèle que l'attributaire n'a pas soumis l'offre la moins disante. En effet, le PV d'attribution révèle que trois entreprises ont proposé moins que l'attributaire du marché, eu égard aux propositions suivantes soumises :

GIE Diappo → 1 200 000 ; Diapo Liguey → 1 250 000 ; WAB+ → 1 300 000 ; Baol Assainissement → 1 991 840 ; Multi Act → 2 000 000.

Ensuite, le même constat est fait pour la DRP simple relative aux grosses réparations de logement pour le compte de la RPM, payée par mandat n° 1007 du 04/12/2018 pour un montant de 5 000 000 F CFA.

Dans ce dossier, le marché est attribué à l'entreprise WAB+ alors que deux offres concurrentes sont inférieures à sa proposition, d'après le PV de dépouillement établi.

Dans ces deux dossiers, même s'il n'est pas joint aux mandats les factures pro-forma ou devis des entreprises non retenues, les PV de dépouillement récapitulent très clairement les différentes offres reçues et aucune information permettant d'écarter les moins disantes, n'est fournie.

La Cour estime que cette pratique contrevient de manière flagrante aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté n° 00107 du 07 janvier 2015 cité supra, qui précisent que « *dans le cadre d'une DRP simple, l'autorité contractante attribue le marché au candidat ayant soumis la proposition la moins disante et en dresse le procès-verbal signé par la personne habilitée* ».

Dans sa réponse, le maire affirme que « *dans le cadre des procédures de passation des marchés, la DCMP met à la disposition des autorités contractantes des modèles-types pour les PV d'ouverture des plis. Cela reste à vérifier mais même si cela était le cas, le percepteur aurait relevé ces dysfonctionnements et à mon avis, il s'agit d'erreurs de reporting dues entre autres, au copier-coller* ».

La Cour ne relève aucun argument probant ou pièce pouvant faire évoluer sa position qui, du reste, est fondée sur la base des documents de marchés fournis par la Cellule de passation de la commune. Par conséquent, elle maintient les constats initialement faits.

CONCLUSION N° 2:

Considérant que les propositions les moins disantes n'ont pas été retenues dans le cadre des marchés suivants :

- **Grosse réparation d'assainissement, objet du mandat n° 1326 du 13/12/2017 et**
- **DRP simple relative aux grosses réparations de logement pour le compte de la RPM, payée par mandat n° 1007 du 04/12/2018,**

Considérant que les soumissionnaires desdites propositions n'ont pas été écartés lors de la procédure,

La Cour retient que le maire a enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics.

5.1.2.5. Mise en concurrence douteuse dans le cadre de DRP restreintes :

- Acquisition d'imprimés et registres en 2018 avec des incohérences :

La Commune a inscrit dans le plan de passation des marchés pour l'exercice 2018, une DRPCR pour l'acquisition d'imprimés et registres. Le mandat n° 452 du 18/05/2018 d'un montant de 14 000 000 F CFA a servi au paiement de l'Entreprise Générale Techno, attributaire du marché. Les pièces justificatives jointes au mandat sont un bon de commande, un contrat, les factures proforma et définitive de l'attributaire, le PV de réception, le bordereau de livraison, les PV d'attribution provisoire et définitive signés par le Maire.

Seulement, le dossier de marché fourni par la commune contient deux PV d'ouverture des plis signés par les membres de la Commission des marchés avec des différences sur les montants proposés.

Le dossier de la DRP ne contient pas les offres proposées par les soumissionnaires pour identifier le PV qui est authentique.

Il s'y ajoute que le PV d'attribution provisoire joint au dossier est différent du PV joint au mandat de paiement. En effet, il est mentionné dans ledit PV d'attribution provisoire que c'est l'Etablissement Imprimerie du Baol qui est attributaire pour un montant de 12 985 000 F CFA et que la date d'établissement du PV est le 10/02/2021.

- Réhabilitation bâtiment hôtel de ville et école arabe SCGF en 2018 :

Le marché de réhabilitation du bâtiment de l'hôtel de ville et de l'école arabe Serigne Cheikh Gaïndé Fatma en 2018 présente des similitudes dans les informations fournies par deux soumissionnaires. En effet, la revue du dossier de marché révèle que deux des cinq entreprises consultées à la suite d'une DRP à compétition restreinte, ont le même numéro de téléphone, laissant croire qu'il s'agirait d'un même soumissionnaire ou tout au moins, à une collusion, même si les sièges sociaux semblent être distincts. Il s'agit du GIE Bokk khalaat, attributaire des deux lots du marché, et de l'Entreprise Talame Bâtiment (ETB).

Dans sa réponse, le maire affirme que « *la plupart des entreprises ne disposent pas d'un secrétariat propre et leurs documents de soumission sont élaborés dans les multiservices à l'occasion des demandes de renseignements et de prix et usent du copier-coller. En tout état de cause, la similitude des numéros de téléphone n'est pas le fait des services de la commune et le GIE BOKK KHALAAT et l'ENTREPRISE TALAME BATIMENT sont deux entreprises différentes, avec des registres de commerce et des NINEA différents* ».

La Cour en prend acte mais rappelle qu'il appartient à la commune de veiller à faire corriger toute erreur pouvant entacher la crédibilité de la procédure.

Recommandation n° 27 :

La Cour demande au Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés et au Président de la Commission des marchés de veiller dorénavant, à une sélection plus rigoureuse des soumissionnaires dans le cadre des demandes de renseignement et de prix.

5.1.2.6. Les cas de fractionnement constatés :

La revue des DRP simples et des DRP à compétition restreinte passées par la Commune de Diourbel durant les exercices 2017 et 2018 révèle un morcèlement de la commande publique, pour un même besoin. En effet, des marchés de même nature sont fractionnés et passés par une procédure différente de celle qui serait exigée, en violation de l'article 54.5 du Code des marchés publics qui dispose que « les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables ».

Et le point 2 dudit article de préciser sur cet aspect, en ces termes : « La valeur d'un marché de fournitures ou de services doit prendre en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent décret ».

Les cas relevés sont les suivants :

Tableau n° 34 : Tableau récapitulatif des cas de fractionnement en 2017

Nature/ Objet	N° Mandat	Date	Chapitre / compte	Montant	Mode de passation	Attributaire
Fourniture de produits d'entretien	733	04/08/2017	331 / 615	961 700	DRP/S	Ibrahima Keïta
	429	28/04/2017	441 / 615	500 000	DRP/S	CTBS
	1247	23/11/2017	441 / 615	2 598 950	DRP/S	Talla Ndiaye
	147	20/02/2017	451 / 615	1 479 956	DRP/S	ECAAM
	1248	23/11/2017	451 / 615	2 997 200	DRP/S	ECAAM
	Total³				8 537 806	
Fournitures de bureau	1321	27/11/2017	441 / 616	2 099 220	DRP/S	Talla Ndiaye
	344	18/04/2017	451 / 616	2 000 000	DRP/S	Baol multiservice
	1323	29/11/2017	451 / 616	999 990	DRP/S	CTBS
	Total⁴				5 099 210	
Imprimés et registres	445	10/05/2017	321/63310	12 850 000	DRPCR	EGT
	344	08/06/2017	331/63310	5 999 000	DRPCR	Moctar Seck
	1324	07/12/2017	451/63310	1 499 920	DRP/S	Talla Ndiaye
	Total⁵				20 348 920	
Acquisition de denrées alimentaires	151	21/02/2017	313/6490	2 970 000	DRP/S	NDEFA CAAA
	1051	27/09/2017	313/6490	1 875 000	DRP/S	Moctar Seck
	Total⁶				4 845 000	
TOTAL GLOBAL				38 830 936		

Source : Compte de gestion 2017 (pièces justificatives des dépenses)

³ le cumul étant supérieur à 3 millions et inférieur à 15 millions, le mode de passation approprié est la DRPCR

⁴ Idem.

⁵ le cumul étant supérieur à 15 millions et inférieur à 50 millions, le mode de passation approprié est la DRPCO

⁶ le cumul étant supérieur à 3 millions et inférieur à 15 millions, le mode de passation approprié est la DRPCR

Il en ressort qu'en 2017, des marchés portant sur la fourniture de produits d'entretien, les fournitures de bureau, les imprimés et registres et l'acquisition de denrées alimentaires d'un montant global de trente-huit millions huit cent trente mille neuf cent trente-six (38 830 936) FCA ont été fractionnés, les soustrayant ainsi aux modes normalement applicables.

Tableau n° 35 : Tableau récapitulatif des cas de fractionnement en 2018

Nature/ Objet	N° Mandat	Date	Chapitre / compte	Montant	Mode de passation	Attributaire
Acquisition d'imprimés et registres (vignettes et autres tickets)	688	08/08/2018	331/63310	4 900 000	DRP/S	Talla Ndiaye
	1015	12/12/2018	331/63310	3 100 000	DRP/S	Talla Ndiaye
	Total ⁷			8 000 000		
Grosses réparations logement RPM	1006	04/12/2018	701.3/22022	500 000	DRP/S	WAB +
	1007	04/12/2018	701.3/22022	5 000 000	DRP/S	WAB +
	Total ⁸			5 500 000		
Imprimés et registres	452	18/05/2018	321/63310	14 000 000	DRPCR	EGT
	813	24/09/2018	451/63310	1 995 000	DRP/S	EGT
	Total ⁹			15 995 000		
Acquisition de fournitures de bureau	700	14/08/2018	321/616	8 994 446	DRP/S	Talla Ndiaye
	705	14/08/2018	331/616	5 000 000	DRP/S	Talla Ndiaye
	876	03/10/2018	451/616	1 000 000	DRP/S	CTBS
	888	15/10/2018	441/616	1 750 000	DRP/S	Omar Thioune
	Total ¹⁰			16 744 446		
Fournitures scolaires	260	27/03/2018	441 / 617	890 000	DRP/S	Papeterie S.A.
	880	04/10/2018	441 / 617	14 899 860	DRPCR	Talla Ndiaye
	Total ¹¹			15 789 860		
Acquisition de denrées alimentaires	345	12/04/2018	313/6490	4 124 000	DRP/S	Khéweul SARL
	529	12/06/2018	313/6490	5 000 000	DRP/S	Khéweul SARL
	Total ¹²			9 124 000		
TOTAL GLOBAL				71 153 306		

Source : Compte de gestion 2018 (pièces justificatives des dépenses)

⁷ Idem.

⁸ le cumul étant supérieur à 5 millions et inférieur à 25 millions, le mode de passation approprié est la DRPCR

⁹ le cumul étant supérieur à 15 millions et inférieur à 50 millions, le mode de passation approprié est la DRPCO

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

¹² le cumul étant supérieur à 3 millions et inférieur à 15 millions, le mode de passation approprié est la DRPCR

Durant la gestion 2018, les marchés concernés sont au nombre de quatorze (14) et portent sur : l'acquisition d'imprimés et registres (vignettes et autres tickets), les grosses réparations, l'acquisition de fournitures de bureau, les fournitures scolaires et l'acquisition de denrées alimentaires. Ils représentent un montant total de soixante-onze millions cent cinquante-trois mille trois cent six (71 153 306) FCFA.

La Cour estime par suite, qu'il appartenait à la commune, conformément aux dispositions de l'article 5 alinéa 1^{er} du CMP, « *avant tout appel à la concurrence, consultation ou négociation, de déterminer aussi exactement que possible la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Les fournitures, services ou travaux qui font l'objet de marchés doivent répondre exclusivement à ces besoins* ».

Ainsi, en procédant comme en l'espèce, la Commune de Diourbel a violé la réglementation des marchés publics.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *si on observe les services concernés par les supposés fractionnements, l'on constate qu'ils portent sur les services 331, 441 et 451 principalement. En l'occurrence, il ne s'agit d'un fractionnement pour se soustraire à la réglementation mais il se trouve que dans le cadre des fonds de dotation, le service 441 comporte les fournitures de bureau et de produits d'entretien pour l'Inspection de l'Education et de la formation, le service départemental des sports, le CDEPS et le centre culturel régional avec des besoins et produits différents. Si les fournitures sont commandées chez un seul fournisseur, la répartition en respectant les expressions de besoins de chaque service s'avère compliquée et porte préjudice à l'un ou l'autre des services.*

C'est pour dire que si fractionnement il y a ce n'est certainement pas pour se soustraire de la réglementation mais pour des soucis de commodité et d'efficacité. C'est pareil pour le service 331 des recettes et perception municipales dont le chef de service préfère recourir à un fournisseur différent pour garantir l'exhaustivité de sa commande puisque si les commandes sont regroupées chez un fournisseur unique, l'application de TVA et la différence des montants à livrer à chaque service compliquent la répartition par service ».

La Cour prend acte de la réponse du maire mais estime que l'on ne peut pas faire fi de la réglementation pour des raisons « de commodité et d'efficacité » personnelles. En l'espèce, le fractionnement est avéré au regard de la pratique usitée.

Au surplus, elle fait remarquer que les difficultés évoquées dans la répartition de la commande aux bénéficiaires, peuvent être réglées par les modalités d'exécution du contrat. En effet, il est possible d'indiquer les quantités, les bénéficiaires et les lieux de livraison dans les contrats, à charge pour les titulaires des marchés de s'y conformer.

CONCLUSION N° 3 :

La Cour constate que le maire s'est soustrait du mode normal applicable pour les treize (13) marchés en 2017 et quatorze (14) marchés en 2018, mentionnés supra et retient par conséquent, qu'il a enfreint la réglementation.

5.1.3. Manquements dans l'exécution et la réception des marchés :

5.1.3.1. Travaux non conformes pour certains marchés :

- *Réhabilitation du bâtiment de l'hôtel de ville et de l'école arabe Serigne Cheikh Gaïndé Fatma en 2018 :*

Le marché a fait l'objet d'une DRPCR en deux lots. Pour le lot 2 concernant l'école arabe Serigne Cheikh Gaïndé Fatma, une partie des travaux à l'école arabe n'est pas réalisée ou est de qualité médiocre. Les manquements suivants ont en effet, été constatés : dalle de la direction de l'école qui suinte dès l'année de réception, deux fenêtres non réalisées sur cinq prévues dans le cahier des charges, une porte de classe mal réalisée.

Malgré les manquements constatés, le marché a été entièrement réglé par mandat n° 796 du 11/09/2018 d'un montant de 9 999 627 au profit du GIE Bokk khalaat.

Sur ce point, le maire affirme que *« concernant l'école franco-arabe Serigne Cheikh Mbacké, il y a eu me semble-t-il une légère modification de la consistance des travaux sur les deux fenêtres manquantes et il était prévu dans une phase ultérieure de réaliser les travaux d'étanchéité de la dalle »*.

Pour le chef de la Division technique, *« dans le cadre de la réhabilitation de l'école Serigne Cheikh Gaïndé Fatma en 2018, le montant prévu s'élevait à 10 000 000 FCFA et devait prendre en compte : la démolition et la reconstruction de la dalle du bâtiment administratif, la dépose et la confection des portes et des fenêtres, l'enduit sur les murs intérieurs et extérieurs du bâtiment administratif, la réhabilitation des portes et fenêtres du bâtiment abritant les salles de classes, l'ouverture de gouttières sur ce bâtiment car n'en disposant pas et faisant que des infiltrations d'eau ont été notées, la peinture intérieure et extérieure des deux bâtiments. Le devis n'avait pas pris en compte l'étanchéité des terrasses, ce qui a occasionné des infiltrations d'eau par endroit sur la dalle du bâtiment administratif. Ce volet devait être pris en compte par un autre budget »*.

En retour, la Cour estime que la reconstruction de la dalle du bâtiment administratif ne devrait se concevoir sans étanchéité. Par ailleurs, rien ne justifie l'absence de travaux (deux fenêtres) ou la réception de ceux non conformes (porte mal réalisée).

- *Réhabilitation du bâtiment de l'état-civil en 2019 :*

A la suite d'un appel d'offres ouvert, le marché a été attribué à l'entreprise GIE Bokk khalat. L'inspection des locaux, en présence du responsable de ladite entreprise et du chef des services techniques municipaux a permis de relever des manquements qui, pour l'essentiel, concernent des indications ajoutées par un avenant signé le 29 juin 2020.

Il s'agit de :

- deux fenêtres double 110 x 110 au rez-de-chaussée (50 000FCFA l'unité) manquantes ;
- deux grilles fer lourd pour fenêtre au rez-de-chaussée (20 000FCFA l'unité) manquantes ;
- mal façon dans l'auvent du premier étage (carrelage, pente et gouttières mal faits, détériorant la dalle) ;

- deux fenêtres double battant 110x150 au 1er étage (50 000FCFA l'unité) manquantes ;
- une porte baroudée vitrée non réalisée 150x210 (100 000FCFA l'unité) ;
- une fenêtre double cadre alu 110x150 (50 000 l'unité) non réalisées ;
- un coffret modulaire non réalisé au 1er étage (100 000FCFA l'unité). A noter que l'offre initiale de ce produit est de 50 000 l'unité alors qu'elle est fixée à 100 000F pour l'avenant ;
- huit boites de dérivation non retrouvées (5 000FCFA l'unité).

Il faut noter que la commission de réception, lors de la réception provisoire, n'a émis aucune réserve et a déclaré les travaux conformes.

Pour le chef de la Division technique, *les travaux de réhabilitation du bâtiment de l'état civil ont été réceptionnés de bonne foi par la commission de réception.* Il ajoute que « *il a été même demandé en cours d'exécution, à l'entreprise de construire un revers d'eau tout autour du bâtiment pour éviter les remontées capillaires ainsi que deux rampes pour les personnes à mobilité réduite. Ces derniers travaux n'ont pas été pris en compte dans les devis* ».

La Cour en prend acte mais précise que ces manquements relevés par l'équipe de vérification étaient clairement perceptibles ; tant et si bien qu'il n'aurait pas fallu une grande expertise pour les corriger.

- Travaux d'aménagement de places publiques en 2020 :

Le marché a fait l'objet d'une DRP à compétition restreinte en trois lots. Pour le lot 1 consistant en l'aménagement de places publiques à Keur Cheikh et au niveau des mosquées Thiébo et Mboudaye. L'attributaire EBS Fall et Fils n'a pas respecté le cahier des charges. En effet, sur le terrain, 6 bancs publics coquilles ont été réalisés en lieu et place de 10, en raison de 65 000 F CFA par banc.

Le chef de la Division technique explique que « *ces travaux, d'après les informations du DAF, n'ont toujours pas été payés* ».

Le maire quant à lui, *prend acte des manquements constatés dans le cadre des travaux de réhabilitation du bâtiment de l'Etat-civil et de la réalisation des bancs publics et s'engage à exiger avant la réception définitive et le paiement de la retenue de garantie que les éléments manquants soient complétés, le cas échéant.*

La Cour en prend acte.

CONCLUSION N° 4:

La Cour retient que, dans la passation des marchés de Réhabilitation du bâtiment de l'état-civil en 2019 et de Travaux d'aménagement de places publiques en 2020, la commune a omis de relever des manquements dans l'exécution, entraînant ainsi un profit supplémentaire pour les cocontractants.

5.1.3.2. Retard dans l'exécution de certains marchés :

- ***Aménagement des marchés et installation de chambre froide en 2019 :***

Le marché a fait l'objet d'une DRPCO en deux lots : l'installation d'une chambre froide positive d'une part et l'aménagement des marchés, d'autre part.

A la date de la mission, les travaux pour les différents aspects du marché, ne sont pas réalisés, à l'arrêt ou non conformes pour les deux lots.

Pour la chambre froide dont le délai de livraison est fixé à 6 mois, le gros œuvre est entamé mais à l'arrêt. L'exécution du gros œuvre est estimée par le service technique à environ 55% et aucun décompte financier n'est effectué.

Pour les travaux de réhabilitation et d'aménagement des marchés (lot 2) devant être exécutés dans 90 jours à compter du 23 octobre 2019, date de réception de l'ordre de service, les travaux sont soit non conformes (des portes des toilettes inadaptées), soit à l'arrêt (toilettes Est) ou non réalisés (les toilettes Ouest et la construction du hangar au marché Ndoumbé Diop).

Ainsi, à la date de la mission, l'attributaire a accusé des retards de 18 et 21 mois, respectivement pour les marchés de l'installation d'une chambre froide et d'aménagement des marchés, sans qu'aucune mise en demeure ne lui soit servie.

- ***Marché de l'achèvement du bâtiment des services techniques communaux en 2020.***

Ce marché qui avait connu un début d'exécution au niveau du gros œuvre, a été attribué pour un montant de quatre millions neuf cent quatre-vingt-onze mille neuf cent trente-quatre (4 991 934) FCFA au GIE Touba Darou Rahmane, représenté par le sieur Mouhamed DJITTE, son responsable moral. Il faut noter que l'accusé de réception de l'ordre de service reçu le 20 août 2020, mentionnait une durée d'exécution de 60 jours à compter de ladite réception.

Le transport effectué sur site a permis de constater que les travaux initiés à partir de cette relance n'ont pas pu finaliser le gros œuvre et sont à l'arrêt. Il s'y ajoute qu'aucune diligence n'est effectuée par les services en charge du suivi pour remédier à cela. En effet, aucun rappel, encore moins de mise en demeure n'ont été servis à l'entreprise malgré un retard manifeste et un décompte consenti à hauteur de deux millions neuf cent vingt-deux mille quatre cent dix-sept (2 922 417) FCFA.

- ***Marché de l'achèvement du logement du Poste de santé Serigne Mbaye SARR en 2020 :***

Les travaux sont à l'arrêt (travaux démarrés en 2013 par le PNDL, relancés par la commune en 2020).

D'après le sieur Talla NDOUR, responsable de l'entreprise Baol Promotion, en charge des travaux, *cette situation est due au faible niveau de décaissement (30%) comparé au niveau des travaux, estimé à 75%*. Le constat sur site corrobore ses dires.

Par ailleurs, des malfaçons ont été relevés sans aucune réaction des services techniques chargés du suivi : la dalle est mal faite (risque d'effondrement), de même que la porte case d'escalier.

- ***Marché de l'aménagement de places publiques en 2020 :***

L'aménagement d'une place publique à Keur Yelly, objet du lot 3 du marché est à l'arrêt après un début de terrassement. Ledit marché, attribué à ACIV, devait être exécuté pour une durée de

60 jours à compter du 1^{er} décembre 2020, soit 08 mois de retard au moment de la mission de contrôle.

Pour l'entrepreneur, *la nature du site et les dimensions du terrain ne cadraient pas avec les spécifications initiales.*

La commune a consenti une avance de 40% alors que les travaux sont réalisés à 45% d'après les services techniques.

Cependant, la vérification sur le terrain révèle un niveau d'exécution estimé à 15%. Aussi, les allégations de l'entrepreneur ne sauraient tenir si tant est que les soumissionnaires sont supposés maîtriser les conditions techniques d'exécution avant toute attribution.

A noter que des pénalités de retard ne sont pas appliquées malgré leur inscription dans le contrat.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *il s'agit là d'une défaillance dans le suivi de l'exécution de certains contrats que je veillerai à corriger à l'avenir* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 28:

La Cour demande au maire et au responsable des services techniques d'assurer un meilleur suivi de l'exécution des marchés publics et de prendre le cas échéant, les mesures qui s'imposent.

5.2. AUTRES DEPENSES :

5.2.1. Mauvaise gestion des secours aux indigents :

L'article 307 du code général des collectivités territoriales cite parmi les compétences de la commune, l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux. L'article 151 dudit code précise que le huis clos est de droit quand le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les mesures individuelles et les matières dont les secours aux indigents.

C'est fort de cela que la commune a attribué des secours pour un montant global de 126 455 000 francs CFA entre 2017 et 2020.

Seulement, des manquements ont été relevés tant du point de vue de la procédure utilisée que dans le choix des bénéficiaires. Parmi ces derniers par exemple, se retrouvent des agents de la commune et / ou des personnes dont l'indigence laisse planer le doute.

- Secours accordés sans l'aval du Conseil municipal :

Les secours aux indigents de la période sous revue n'ont pas fait l'objet de délibérations du Conseil municipal. Il s'y ajoute que la Commission sociale a été faiblement impliqué dans le processus d'octroi des secours.

Cette manière de procéder est contraire à l'article 81 qui dispose que le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *concernant l'implication du Conseil municipal, il a délibéré sur les secours mais n'a pas instruit les demandes qui se présentent souvent sous forme de milliers et selon une tradition ancrée, les secours ont toujours été accordés selon cette procédure. Pour ma part, c'est un manque de connaissance de la réglementation parce que le vote de la délibération sur le montant accordé pour secours suffisait* ».

La Cour en prend acte mais rappelle que le débat de fond en conseil, sur l'assistance aux indigents, est une exigence particulière du législateur qui en a fait de droit, un huit clos, au regard de l'article 151 du CGCT.

- Agents de la commune bénéficiant de secours, sans justification :

L'examen des documents de secours a révélé que certains agents, permanents ou prestataires, ont bénéficié de secours au moins une fois durant la période de revue. Les pièces justificatives jointes aux mandats payés à ces agents sont, au plus, une demande, un certificat d'indigence, la copie de la CNI et une décision accordant le secours. Les raisons souvent invoquées sur les demandes formulées sont une prise en charge médicale, scolaire ou de formation professionnelle. Aucune pièce attestant la réalité de la maladie ou d'une pré-inscription dans une école ou centre de formation n'a été jointe aux mandats.

Il s'y ajoute que l'état d'indigence, de grande pauvreté, réduisant les personnes qui s'y trouvent dans une situation de manque permanent des biens les plus élémentaires, ne saurait qualifier un salarié avec un revenu stable.

Les agents suivants, représentant un échantillon, ont bénéficié au moins une fois, de secours aux indigents durant la période sous revue :

Tableau n° 36 : Agents de la commune bénéficiant de secours aux indigents

N°	Agents	Statut	N° Mandat	Date	Montant	Total perçu
01	Doudou NGOM	Prestataire	1040	30/08/2017	500 000	500 000
02	Gana DIOP	Permanent	903	30/08/2017	150 000	150 000
03	Khady GUEYE	Prestataire	1045	30/08/2017	450 000	450 000
04	Ndiogou NDIAYE	Prestataire	1032	30/08/2017	300 000	300 000
05	Serigne Modou SENE	Prestataire	1041	30/08/2017	500 000	500 000
06	Yelly SECK	Prestataire	884	31/12/2018	150 000	150 000
07	Abdoulaye FALL	Prestataire	215	02/03/2020	300 000	300 000
08	Khémesse NGOM	Prestataire	430	26/06/2020	80 000	350 000
			499	20/07/2020	95 000	
			499	20/07/2020	175 000	
09	Madjiguène KEITA	Permanent	936	21/12/2020	300 000	300 000
10	Mbaye Kane FAYE*	Prestataire	893	30/08/2017	150 000	250 000
			499	20/07/2020	100 000	
11	Ndèye Fatou Ame Nabède	Prestataire	430	26/06/2020	100 000	295 000
			499	20/07/2020	45 000	
			499	20/07/2020	150 000	

12	Ndiaye SAGNE*	Prestataire	160	06/02/2019	100 000	435 000
			430	26/06/2020	100 000	
			499	20/07/2020	85 000	
			499	20/07/2020	150 000	
13	Seynabou GUEYE	Permanent	907	28/12/2020	100 000	100 000
14	Seynabou Lam	Prestataire	430	26/06/2020	90 000	250 000
			499	20/07/2020	40 000	
			499	20/07/2020	120 000	
15	Sokhna Aminata SAMB	Prestataire	835	20/11/2020	80 000	80 000
16	Thioro Wade	Prestataire	430	26/06/2020	90 000	335 000
			499	20/07/2020	70 000	
			499	20/07/2020	175 000	

*Ces agents ont perçu au moins sur deux années

Source : Comptes de gestion 2017 et 2018 et documents reçus de l'ordonnateur

Sur ce point, le maire estime que : « *il s'agit d'actions sociales pour les aides dans la prise en charge médicale d'ordonnance. Les contractuels ne bénéficiant pas de couverture maladie en raison de la nature de leur contrat, ce sont souvent des situations graves qui ont nécessité l'appui de la commune. Il reste que je ne savais pas qu'un agent public ne peut pas bénéficier de secours d'autant plus qu'ils ont présenté un certificat d'indigence.*

La Cour en prend acte.

- Secours accordé au gérant de l'Entreprise Marone et Fils :

Le mandat n° 1038 du 30/08/2017 d'un montant de 500 000 francs a servi au paiement d'un secours à Pape Adama Marone, gérant de l'Entreprise Marone et Fils à l'occasion de la Tabaski 2017. M. Marone n'est manifestement pas un indigent au vu de son statut de gérant de l'entreprise et des relations de travail qu'il a eues avec la commune. En effet, l'Entreprise Marone et Fils est attributaire de certaines demandes de cotation de la commune notamment la construction de clôture du cimetière catholique.

Il s'y ajoute que le mandat de paiement n'est accompagné que d'une copie de la carte nationale d'identité de M. Marone et d'un certificat d'indigence délivré par le Préfet de Diourbel.

Sur ce point, le maire avoue n'avoir vraiment pas fait le lien avec les secours d'autant que comme mentionné plus haut, il a présenté un certificat d'indigence.

Le Préfet du Département de Diourbel quant à lui, explique dans sa réponse, la procédure utilisée pour l'établissement des certificats d'indigence. Il affirme d'abord avoir recours à des certificats d'indigence collectifs (un de 200 personnes et un autre de 09 personnes) pour l'aide Tabaski 2017. Il précise ensuite que l'instruction est faite par le Service départemental de l'Action sociale dont les conclusions sont suivies pour l'établissement de l'acte.

La Cour relève en retour que les avis du chef de service ne lient absolument pas l'autorité administrative qui ne doit, sous aucun prétexte, délivrer des certificats d'indigence à des non

ayants droits. Elle précise en outre que les actes incriminés sont établis durant toutes les gestions sous revue et non pas seulement en 2017.

- **Secours pour la Tabaski 2020 avec des états de paiement quasi-identiques :**

La commune a accordé aux indigents des secours pour les besoins de la Tabaski 2020. Un montant global de 43 000 000 francs a été payé et détaillé comme suit :

Tableau n° 37 : Secours payés pour la Tabaski 2020

N° Mandat	Date Mandat	Partie prenante (Billeteur)	Montant	Nombre de bénéficiaires
430	26/06/2020	Bassirou Mbaye	15 000 000	155
499	20/07/2020	Bassirou Mbaye	20 000 000	174
504	22/07/2020	Bassirou Mbaye	8 000 000	Etat non joint
			43 000 000	

Les états de paiement joints aux mandats n° 430 et 499 ci-dessus sont, à quelques exceptions près, identiques concernant la liste des bénéficiaires. En effet, cent trente-quatre (134) bénéficiaires se retrouvent dans les deux états avec des émargements individualisés, différents d'un état à l'autre.

Monsieur MBAYE, billeteur, précise que : « je n'avais payé qu'un seul mandat lors de la fête de Tabaski 2020. Et pour ce faire, je l'avais amené au receveur Abidine BA qui m'avait instruit de remettre l'argent au secrétaire général et au DAF de l'époque ».

La Cour relève pourtant, entre juin et juillet 2020, trois mandats à son nom.

- **Secours aux nécessiteux pour la lutte contre la Covid-19 avec des incohérences :**

Dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, la commune a accordé des secours aux populations nécessiteuses. Le mandat n° 586 du 25 août 2020 d'un montant de 8 000 000 francs a servi au paiement de ces secours. L'état joint au mandat n'est pas émargé et comprend essentiellement les mêmes bénéficiaires de secours qu'à l'occasion de la Tabaski.

Il s'y ajoute que c'est le Chef de la Division des Finances, trésorier désigné du comité de lutte contre la Covid-19, qui est la partie prenante du mandat n° 586 et non le billeteur.

Dans ce dossier, deux décisions et deux certificats portant les mêmes numéros sont pris pour le même objet, à des dates différentes et pour des parties prenantes différentes. Il s'agit de :

- Décision n° 00052/CDL/CAB du 25 août 2019 accordant un secours de huit millions (8 000 000) avec mandatement et paiement au nom de Bassirou Mbaye (billeteur) ;
- Décision n° 00052/CDL/CAB du 25 août 2020 accordant un secours de huit millions (8 000 000) avec mandatement et paiement au nom de Abdou Khadir Kama (trésorier du comité) ;
- Certificat administratif du 22 juillet 2020 autorisant le paiement à Abdou Khadir Kama
- Certificat administratif du 25 août 2020 autorisant le paiement à Bassirou Mbaye.

A l'examen des dossiers, aucune pièce annulant un de ces actes n'a été produit par la collectivité.

Pour le maire, « *les différences de signature d'un état à l'autre pour la même personne, ce sont principalement des analphabètes qui n'ont pas une signature spécifique et qui griffonnent à leur aise.*

Et pour les similitudes sur les états de paiement, il faut dire que les bénéficiaires d'année en année sont reconduits d'autant que leur situation d'indigence n'avait pas évolué.

Au demeurant, les états d'émargement sont à la charge de la commission de paie et je ne m'appesantis pas outre mesure sur la conformité de la signature de chaque bénéficiaire.

De manière générale, que la tabaski de 2020 a coïncidé avec le pic de la pandémie et les mesures restrictives de liberté de circulation avaient gravement diminué les revenus des populations. Les agents chargés du paiement de ces secours ne voulaient pas entrer en contact direct avec les bénéficiaires en raison des mesures barrières et ne voulaient faire signer les centaines de personnes qui entreraient en contact direct avec eux et avec l'état d'émargement. Il faut se situer dans le contexte de 2020 où la paranoïa en lien avec la pandémie avait atteint son paroxysme. C'est cela qui explique l'absence d'émargement de cet état ».

A la suite du maire, la Cour reconnaît la délicatesse du contexte de la pandémie à covid 19 mais estime qu'il ne saurait justifier les incohérences notées dans les actes ou les signatures des bénéficiaires, encore moins sur les pièces justificatives.

CONCLUSION N° 5:

La Cour constate que dans la gestion des secours aux indigents pour toute la période sous revue, des secours pour la Tabaski 2020 et des secours aux nécessiteux pour la lutte contre la Covid-19, la commune a retenu des bénéficiaires non éligibles.

La Cour retient par conséquent que le maire n'a pas respecté la réglementation en cette matière, notamment en ce qui concerne l'implication effective des instances habilitées et le choix plus rigoureux des bénéficiaires.

Recommandation N° 29:

La Cour attire l'attention du Représentant de l'Etat, sur la nécessité d'une plus grande rigueur dans l'établissement des certificats d'indigence.

5.2.2. Imputation irrégulière d'une dépense :

- *Utilisation de compte inapproprié :*

L'arrêté interministériel n°10830 MEFP/MINT du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités territoriales, modifié par les arrêtés n°623 du 30 janvier 1997 et

n°4080 du 3 juin 1998 établit la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales pour les différentes dépenses éligibles.

A cet égard, les services du Maire doivent, dans la confection des dossiers, s'assurer de la bonne imputation de la dépense.

Or, il a été relevé dans sa comptabilité administrative, des inscriptions contraires à ces prescriptions.

Le tableau suivant illustre cette pratique de la commune :

Tableau n° 38: *Tableau récapitulatif des imputations irrégulières*

Partie prenante	N° Mandat	Date	Objet	Montant	Compte utilisé	Compte approprié
Ets KSF / Talla NDIAYE	1332	19/12/2017	Nourriture des assistés	2 996 250	6469	6110
Abdoulaye FALL	215	02/03/2020	Prise en charge formation professionnelle	300 000	64510	655
Cheikh DIAGNE	161	06/02/2019	Travaux pour l'achèvement d'une mosquée	500 000	64510	64521
Seynabou DIAKHATE	507	13/06/2019	Prise en charge scolaire	500 000	64510	64552
Yaye Racky SY	911	01/12/2020	Prise en charge scolaire	500 000	64510	64552

D'abord, le mandat n° 1332 du 19/12/2017 d'un montant de 2 996 250 francs a servi au paiement de l'achat de denrées alimentaires (pommes de terre, oignons, ails) pour les nécessiteux, suite à une demande de cotation. Le compte Participations diverses (6469) a été utilisé pour le paiement à l'attributaire Etablissement Keur Serigne Fallou/Talla Ndiaye.

Cette imputation n'est pas régulière car un compte spécifique est prévu par la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales pour l'achat de denrées alimentaires. Il s'agit, conformément à l'arrêté précité, du sous compte 6110 – Nourriture des assistés, du compte 611- Alimentation.

Ensuite, des crédits destinés aux secours aux indigents ont été utilisés pour le paiement de frais de scolarité, de formation professionnelle et de travaux pour l'achèvement d'une mosquée alors que des chapitres sont prévus dans la nomenclature budgétaire des collectivités locales pour ces dépenses.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *en général, lorsqu'il s'agit d'engager une dépense, il arrive que le percepteur nous indique d'imputer ladite dépense dans tel ou tel compte, et nous nous y conformons. En général, si la dépense n'est pas rejetée, nous venons à penser que les comptes d'imputation étaient appropriés.*

En ce qui nous concerne, nous nous fondons souvent sur le certificat d'indigence qui précise la nature ou la destination du secours demandé et nous engageons la dépense sur cette base ».

La Cour objecte que la bonne imputation de la dépense relève d'abord de *la comptabilité administrative qui est tenue par le maire ou sous sa responsabilité* (cf. article 74 du décret n°66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales).

Recommandation N° 30:

La Cour demande au maire de veiller davantage à la bonne tenue de la comptabilité administrative, notamment en ce qui concerne l'imputation de la dépense.

5.2.3. Trop perçu sur le paiement d'indemnités :

- Indemnité de représentation des Adjointes au maire :

L'article premier du décret n° 2014-1225 relatif aux taux maxima des indemnités et frais alloués aux membres du bureau municipal, et aux membres de la délégation spéciale de la ville et de la commune, fixe les indemnités mensuelles des Adjointes au maire de l'année N est fonction du budget exécuté en année N-1.

Pour les gestions 2016 à 2019, le budget exécuté par la commune se situe à la 4^{ème} catégorie ; c'est-à-dire compris entre 500 000 001 et 1 000 000 000 francs. L'indemnité correspondante à ce niveau d'exécution est de 80 000 francs.

Durant la période de revue, les adjoints ont perçu chacun 90 000 francs, soit un surplus mensuel de 10 000 francs par adjoint. Le tableau suivant fait ressortir le surplus payé aux six (6) adjoints durant la période de revue.

Tableau n° 39: Trop perçu sur les indemnités allouées aux Adjointes au maire

Adjointes au Maire	Montant perçu sur la période de revue	Montant qui aurait dû être perçu	Ecart (trop perçu)
Mamadou Moustapha Mbaye	4 320 000	3 840 000	480 000
Mbaye Diakhaté	4 320 000	3 840 000	480 000
Bassirou SENE	4 320 000	3 840 000	480 000
Abdourahmane BOCOUM ¹³	1 530 000	1 360 000	170 000
Aliou TINE	4 320 000	3 840 000	480 000
Iba GAYE	4 320 000	3 840 000	480 000
Total	23 130 000	20 560 000	2 570 000

Source : Comptes de gestion 2017 et 2018 ; bordereaux de mandats de l'ordonnateur

¹³ M. BOCOUM a démissionné d'après le Maire. La dernière indemnité qu'il a perçue est celle du mois de mai 2018.

- ***Trop perçu sur indemnité de session du Président de la commission des marchés pour les exercices 2017 et 2018 :***

Le Président de la Commission des marchés de la Commune de Diourbel perçoit une indemnité de 15 000 francs lors des sessions relatives aux DRP alors que le montant prévu à cet effet, pour tous les membres de la commission de manière uniforme, est de 10 000 francs CFA.

Les états de paiements des indemnités joints au mandat mentionnent l'arrêté n° 0012407/MEF/DGF/BM comme référence alors que cet acte n'est plus en vigueur. La bonne référence est l'arrêté n° 012971 du 02/08/2013 du Ministre de l'Economie et des Finances, relatif aux montants et aux modalités de paiement de l'indemnité allouée aux membres des commissions des marchés des autorités contractantes.

Cet acte qui est d'ailleurs bien visé par les arrêtés de mise en place de la Commission des marchés pris par le Maire, précise dans son article premier que « *l'indemnité est de 10 000 F CFA par session pour les DRP et 30 000 F CFA pour les marchés autres que les DRP* ».

Ainsi, le texte ne fait pas de distinction entre le Président et les autres membres. Ils perçoivent tous le même montant selon que la procédure en question est une DRP ou pas. D'ailleurs, ces montants sont bien repris par les différents arrêtés du maire mettant en place la commission.

Le surplus perçu par le Président de la Commission est donné par le tableau suivant :

Tableau n° 40 : Trop perçu sur l'indemnité de session du Président de la CM

Année	N° Mandat	Montant perçu	Montant réglementaire	Surplus	Observation
2017	551 du 19/06/2017	150 000	100 000	50 000	Pour 10 DRP
2018	176 du 16/03/2018	180 000	100 000	80 000	Pour 12 DRP
Total	-	330 000	200 000	130 000	22 DRP

Source : Comptes de gestion 2017 et 2018 (pièces justificatives des dépenses)

Dans sa réponse, le Maire affirme que « *sur la liquidation des indemnités de représentation des adjoints, j'avoue que je me suis inscrit dans la continuité, en effet, notre première élection est intervenue en juillet 2014 et pour les mois précédents, les adjoints sortants bénéficiaient d'une indemnité brute de 90 000 FCFA et j'ai engagé lesdites dépenses dans la même lancée. Toutefois, les mesures de correction seront apportées dorénavant pour nous conformer à la réglementation.*

Il en est de même pour les indemnités du président de la commission des marchés et la prise d'un nouvel arrêté n'a pas attiré notre attention sur le changement des montants. Il reste que puisque le percepteur a payé sur cette base et que les dépenses correspondantes n'ont pas été rejetées, il nous semblait que les indemnités versées étaient régulières et conformes. »

Pour le Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés, « *les indemnités sont fixées par arrêté du Ministre des Finances et les paiements se font sur engagement par le DAF et signature par le Maire puis règlement par le receveur percepteur municipal* ».

La Cour en prend acte mais précise à l'endroit du maire que le paiement effectué par le comptable n'est pas une garantie absolue de la régularité d'une opération de dépense.

CONCLUSION N° 6:

La Cour constate que la commune a alloué des montants supérieurs à ceux normalement dus, en guise d'indemnité de représentation des Adjointes au maire durant toute la période sous revue et d'indemnité de session du Président de la commission des marchés pour les exercices 2017 et 2018, soit un trop perçu respectivement de deux millions cinq cent soixante-dix mille (2 570 000) Francs CFA et cent trente mille (130 000) Francs CFA.

La Cour retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

5.2.4. Maniement de deniers publics par des personnes non habilitées :

Les salaires des agents temporaires, les secours, certaines indemnités, primes, participations et dépenses diverses sont versés entre les mains du billeteur Bassirou Mbaye. Il s'agit là d'une pratique conforme à l'Instruction n° 0030/MFAE/DGT/DCB du 04 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteurs, modifiée par l'Instruction n000138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981, qui précise que « *le billeteur est l'intermédiaire chargé de payer les mandats collectifs [...], dont le règlement par virement n'est pas obligatoire* ».

Le sieur MBAYE affirme toutefois, que *certaines de ces sommes reçues, sont versées directement, au nom du maire et sans décharge, au Chef de la Division des Finances, Monsieur Abdou Khadir KAMA.*

Or, il lui revenait, en conformité avec l'Instruction sus rappelée, « *de recueillir l'acquit individuel de chacun des bénéficiaires ou ceux des membres de la commission de paie qui peuvent intervenir le cas échéant, en tant que témoin pour les sommes perçues par les illettrés* ».

Le sieur KAMA a en outre, reçu en 2020, un montant total de 21 300 000 francs suivant les mandats de paiement ci-après, libellés à son nom :

- Mandat n° 362 de 5 000 000 ;
- Mandat n° 363 de 3 750 000 ;
- Mandat n° 846 de 4 550 000 ;
- Mandat n°586 du 25/08/2020 de 8 000 000.

Il s'agit essentiellement de dépenses relatives aux secours aux indigents. Les pièces produites à cet effet, en plus d'une liste de bénéficiaires sans émargement, sont les ordres de paiement au nom dudit chef de division, la décision et le certificat administratif du Maire autorisant le paiement.

Il apparait ainsi, au-delà du non-respect par le billeteur, de la procédure décrite supra, que le chef de la Division des finances exécute par cette pratique, des opérations de dépenses au profit de la collectivité, sans qu'aucune pièce ne soit versée au dossier, attestant de sa qualité en la matière. Or, il ressort des dispositions du décret n°62-0195 M.F. du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics que ces tâches sont réservées aux comptables publics dont la nomination est faite par le Ministre des Finances ou avec son agrément. L'article 24 du décret n°2011-1880 portant règlement général sur la comptabilité publique précise d'ailleurs que « *est comptable public, tout agent régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables* ».

Au surplus, l'instruction 30 susvisée rappelle « *qu'il y a incompatibilité entre les fonctions de billeteur et d'agent administratif qui constate les droits et établit les titres de paiement* ». A cet égard, il faut rappeler que le chef de la Division des Finances s'occupe à titre principal de la comptabilité administrative du Maire.

Interpelé, le maire argue qu'un comité de lutte contre la COVID-19 a été créé et que le Chef de la Division des Finances en est le trésorier.

A la vérification, il s'agit des arrêtés n°0031/CDL/CAB et n°0032/CDL/CAB, respectivement du 28 avril et 11 mai 2020.

Il faut dire, qu'au-delà de ces actes, cette pratique est récurrente dans le fonctionnement de la Commune de Diourbel. En effet, des arrêtés sont régulièrement pris, mettant en place des comités de suivi, avec comme membres, entre autres, un trésorier désigné en plus du billeteur.

La Cour estime toutefois, que la mise en place par arrêté, d'un comité de suivi d'une politique, ne suffit pas à conférer à l'un des membres, fut-il désigné trésorier, l'habilitation nécessaire pour le maniement des deniers publics.

Le Maire affirme sur ce point que « *dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID 19 et pour faciliter les opérations d'appui aux populations, les opérations de secours, de désinfection, j'avais mis en place sur les conseils du percepteur un comité pour la coordination des activités.*

En raison des restrictions diverses et des mesures barrières, j'avais mis en place ce dispositif dans une logique d'allègement des procédures et de rapidité d'intervention dans l'esprit de l'ordonnance n° 0005/PR/2020 du 30 avril 2020 du Président de la République.

Sur les conseils du percepteur, il a été retenu de mettre en place ce dispositif dans lequel le chef de la division des finances était trésorier.

C'est donc une situation exceptionnelle liée à la pandémie et à la réticence du billeteur de procéder aux divers paiements que j'ai choisi le DAF. En effet, cette immixtion ne concerne que la gestion 2020 et c'était vraiment un souci d'opérationnalité et de rapidité. »

La Cour objecte que les dérogations aux textes doivent être expressément prévues et organisées, même en période de crise. Cette pratique en l'espèce, qui a consisté à superposer un dispositif irrégulier d'exécution d'une dépense à celui prévu par les textes, alourdi inutilement et n'est en rien conforme à l'ordonnance sus évoquée, ni à sa lettre, ni à son esprit.

CONCLUSION N° 7:

La Cour constate que dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 en 2020, le maire a fait exécuter en dépenses et sans habilitation régulière, à Monsieur Abdou Khadir KAMA, chef de la Division administrative et financière, un montant total de 21 300 000 francs CFA.

La Cour retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

5.2.5. Prises en charge irrégulières de dépenses :

Durant la période sous revue, la Commune de Diourbel a pris en charge certaines dépenses au bénéfice exclusif de tierces personnes. Il s'agit :

- de travaux au profit d'un particulier : L'école arabe Serigne Cheikh Gaïndé Fatma, une structure entièrement privée, a bénéficié en 2018, de travaux de réhabilitation d'un montant de 9 999 627 F CFA, à la charge de la commune.
- d'agents affectés à des services extérieurs (services déconcentrés de l'Etat) et à un guide religieux. Le tableau suivant récapitule la situation des agents affectés dans ce cadre.

Tableau n° 41 : *Tableau récapitulatif des agents affectés à des services extérieurs*

Agent	Statut de l'agent	Fonction	Lieu d'affectation
Pape Ousmane GUEYE	Permanent	Chauffeur	Gouvernance
Mamadou SENE	permanent	Chauffeur	Préfecture
Mariamama GUENE	Permanente	Secrétaire	Cadastre
Mame Diarra Bousso FALL	Permanente	Fille de salle	Service départ. du Sport
Mohamed El Hadji Dramé	Permanent	Ass. administratif	Trésor
Maguette DIENG	Permanent	Secrétaire	Urbanisme
Khémesse NGOM	Temporaire	Femme de charge	Commissariat de Police
Bassirou FAYE	Temporaire	Non précisé	Chez Serigne El H. Mbacké
Gora DIALLO	Temporaire	Superviseur	FERA
Ndèye Fatou A. NABEDE	Temporaire	Femme de charge	Gouvernance
Diouldé BA	Temporaire	Secrétaire	Impôts et domaines
Sara NDIAYE	Temporaire	Planton	Préfecture
Binetou MBAYE	Temporaire	Femme de charge	Préfecture
Abdoulaye COULIBALY	Temporaire	Ass. administratif	Tribunal
Mously DIENG	Temporaire	Secrétaire	Urbanisme
Moussa DIONE	Temporaire	Chauffeur	Urbanisme

Source : Etat de redéploiement du personnel fourni par la Commune

- Un agent de l'entreprise Rous Nguene, payé par le budget de la commune, assure la sécurité du domicile du Maire. Il faut noter que durant la période sous revue, les montants des

contrats avec Rous Nguene ont été de 14 917 560 francs CFA en 2017 pour 20 agents en disposition, 14 917 560 FCFA en 2018 pour 20 agents, 14 952 000 FCFA en 2019 pour 20 agents et 14 980 000 FCFA en 2020 pour 20 agents.

- de frais de réparation de véhicules : La Division technique et de la voirie dispose d'un garage/atelier et un personnel aux profils variés (menuisiers métallique et bois, électriciens, plombier, mécaniciens, etc...). La commune procède ainsi à des achats de pièces détachées pour ses véhicules réparés audit garage.
Pourtant, durant la gestion 2017, le Maire a ordonné le paiement à des prestataires pour réparation de véhicules. En effet, quatre mandats ont été payés durant cette gestion. Il s'agit :

Tableau n° 42 : Réparations de véhicules en 2017

N° Mandat	Date Mandat	Montant	Prestataire	Observation
248	14/03/2017	2 977 140	Abdou Ndoye	Pour le compte du service Ateliers et garages (AD 17165)
434	02/05/2017	593 500	Oumar Badiane	Pour le compte de la Perception municipale (DL 3404 B)
641	03/07/2017	243 447	CCBM	Pour le compte de la Perception municipale
1052	27/09/2017	211 220	Oumar Cissé	Pour le compte de la Perception municipale (AD 20399)

Source : Compte de gestion 2017 (pièces justificatives des dépenses)

Au-delà du fractionnement que recèle ce mode opératoire, il s'agirait de dépenses faites au bénéfice exclusif de tierces personnes.

S'agissant du véhicule AD 17165, le chef des services techniques *affirme n'avoir pas visé de facture pour une réparation faite hors de ses ateliers.*

Dans sa réponse, le Maire affirme que *« tous les véhicules mentionnés dans le tableau 46 concourent à la réalisation des missions de la commune. Il s'agit :*

AD 17165 : un véhicule Pick-up de marque WINGLE acquis par la commune en 2011 et affecté à la RPM. Le véhicule est tombé en panne en 2019 et est en stationnement à la Division des services techniques.

DL 3404 B : un véhicule particulier de marque Renault 21 appartenant à la commune et acquis à la fin des années 90 au moment où il était permis d'acquérir des véhicules d'occasion. Ce véhicule très vieux est en stationnement à la RPM.

AD 20399 : ce véhicule n'appartient pas à la commune mais c'est un véhicule de service affecté par le ministère des finances au receveur percepteur municipal de Diourbel ».

Sur les véhicules visés, la Cour estime d'abord que la prise en charge des frais de réparation du véhicule de service du receveur percepteur municipal de Diourbel ne saurait se justifier. Ensuite, elle précise que si tant est qu'ils appartiennent à la commune, la régularité de la prise

en charge des réparations n'est pas démontrée. En effet, elles auraient été faites à l'insu et sans l'aval des services techniques qui disposent pourtant de compétences dans ce domaine.

CONCLUSION N° 8:

La Cour constate que la commune a pris en charge de manière irrégulière, des dépenses au profit de tiers. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

5.2.6. Dépenses non ou insuffisamment justifiées :

- Subventions accordées, insuffisamment justifiées :

a°)- D'abord, la commune a accordé une subvention de 4 000 000 francs à Diourbel Taekwondo club pour participer à une compétition en France. Les pièces jointes au mandat de paiement n° 874 du 03/10/2018 révèlent que la décision accordant la subvention désigne Monsieur Mamadou Salif Ndiaye, trésorier du club, comme partie prenante du paiement.

Seulement, le mandat a été payé par virement sur le compte personnel du secrétaire général Monsieur Ndiassé Faye, domicilié à la CBAO Diourbel alors que le club dispose d'un compte au Crédit Mutuel du Sénégal.

De plus, l'objet de la lettre d'invitation adressée au club est différent de l'objet de la demande de subvention adressée au Maire. La lettre d'invitation mentionne l'organisation de la 11^{ème} édition de la Coupe de Châlette le dimanche 21/10/2018 alors que la demande de subvention est motivée par la participation aux opens internationaux pour la qualification des jeux olympiques de 2020.

Il s'y ajoute que le montant de la subvention accordée par la commune (4 000 000 FCFA) est supérieur aux besoins pour la participation au tournoi estimés par le club à 3 280 000 francs. Par ailleurs, aucune preuve de la participation effective du club au tournoi n'est jointe au mandat.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *concernant la subvention à Diourbel Taekwondo club, il était prévu de verser la subvention sur le compte du club ouvert au crédit mutuel Sénégal. Toutefois, celui-ci n'étant pas une banque, les procédures pour que la subvention soit créditée dans leur compte allaient prendre trop de temps et risquait d'intervenir trop tard. Devant cet obstacle, le Secrétaire Général a produit un autre compte sans préciser qu'il s'agissait de son compte personnel et je découvre avec votre rapport qu'en fait la subvention a été versée sur son compte personnel. Toutefois, Diourbel Taekwondo club a bien participé à ce tournoi et les justificatifs devaient être produits a posteriori, mais cela n'a pas été fait. Toutefois, je déclare sur l'honneur que Diourbel Taekwondo club a bel et bien participé à ce tournoi.*

La Cour en prend acte mais estime qu'il appartenait à la commune de s'assurer que le compte utilisé est bien celui du club bénéficiaire de la subvention.

b°)- Ensuite, une subvention de 800 000 francs est accordée à Diourbel Pétanque club durant la gestion 2018. Toutefois, le mandat n° 459 du 25/05/2018 objet de ladite subvention n'est pas accompagnée de la pièce justifiant l'existence du club comme association (seul un compte rendu d'une Assemblée Générale ordinaire est joint).

En plus, Monsieur Moctar Seck, par ailleurs fournisseur de la commune et qui plus est, non membre du bureau de l'association, est désigné comme partie prenante sur le mandat de paiement, en tant que trésorier. Ce poste, d'après le compte rendu de l'AG est occupé par Matar Ndiaye.

Pour le maire : « Concernant la subvention accordée à Diourbel Pétanque club, je précise qu'il organise chaque année une coupe du maire dans le boulodrome en face de la mairie et à chaque fois, nous avons donné une subvention.

Jusqu'en 2016, Monsieur Moctar SECK était le président du club et un tournoi de la sous-région ouest-africaine a même été organisé. Suite aux changements intervenus, dans la direction du club, Monsieur SECK n'était plus membre du bureau conformément au PV de l'assemblée générale. Cette dépense ne devait effectivement pas être libellée à son nom. C'est une méprise liée à la récurrence de cette subvention et je pense que les années suivantes, les corrections idoines ont été apportées ».

La Cour prend acte de la réponse du maire.

c°)- Enfin, toujours lors de la gestion 2018, le maire a ordonné, suivant mandat n°159 du 06/02/2018, le versement entre les mains d'un des membres de son cabinet, le sieur Ousmane TOURE, la somme de sept millions (7 000 000) FCFA, au titre d'une subvention pour la mosquée champs de course 1, sise au quartier Thierno KADJI.

Il s'agit là, de la seule subvention accordée aux lieux de culte, au titre de la gestion considérée.

Monsieur TOURE, au-delà de sa casquette administrative qui le place parmi les plus proches collaborateurs du maire, aurait agi en tant que trésorier de la mosquée bénéficiaire.

Le dossier de ladite subvention fait apparaître un certificat administratif, une décision du maire accordant le mandat, une demande de subvention et un procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de la mosquée du 25 juin 2017, accompagné d'une feuille de présence.

La demande précise que *la subvention sollicitée est destinée à l'entretien et à la réhabilitation des toilettes de la mosquée qui est dans un état de délabrement très avancé.*

A l'examen, il apparaît que le dossier n'inclut pas la copie timbrée des statuts de l'association et la copie du récépissé de déclaration de l'association au Ministère de l'Intérieur. Il s'agit là de pièces essentielles exigées par l'arrêté n°6058 MEF DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

De plus, un devis estimatif des travaux devant permettre au maire de quantifier le soutien à apporter, n'est pas joint.

Il faut dire par ailleurs que si le code général des collectivités territoriales, à travers son article 106, reconnaît l'assistance aux lieux de culte comme faisant partie des prérogatives du maire, il lui est toutefois imposé de l'exercer sous le contrôle du conseil municipal. D'ailleurs, l'importance de l'implication du conseil et la délicatesse de la question justifient que le législateur ait voulu davantage l'encadrer. En effet, l'article 151 du CGCT précise que « *le huis clos est de droit quand le conseil municipal est appelé à donner son avis [...] sur l'assistance aux lieux de culte* ». Or, rien n'indique dans le dossier, encore moins lors des entretiens réalisés, que cette formalité a été respectée.

Lors de son audition, le sieur TOURE affirme que *la subvention était en réalité destinée à l'ensemble des daaras et mosquées de la commune. Il ajoute ne faire partie d'aucun bureau d'aucune mosquée et que la somme reçue a servi à l'achat de matériels qui a été distribué aux différentes structures religieuses cibles [sans que des pièces ne soient toutefois versées pour corroborer ses dires]*.

La Cour estime que ces déclarations du chef de cabinet du maire pourraient être comprises comme un détournement d'objectif et confortent la suspicion de conflit d'intérêts que fait planer sa proximité, en tant que bénéficiaire, avec le maire.

Dans tous les cas, il appert au regard des insuffisances dans la composition du dossier, que la dépense ciblée n'a pas été régulièrement justifiée.

Pour le maire, « *il s'agissait en fait pour ce dossier, d'apporter notre soutien aux lieux de cultes et aux écoles coraniques mais il n'y avait que celle-ci qui avait la reconnaissance juridique d'une association. Elle a donc endossé la subvention mais en réalité, il fallait apporter une subvention à une très bonne partie des mosquées et écoles coraniques de Diourbel. Etant donné, l'engagement de la subvention pour le compte de la mosquée des champs de course, Monsieur Ousmane Touré qui, bien que membre de mon cabinet, n'en est pas le chef et est lui-même responsable d'une école coranique du nom Roukhou Coki. Au moment de la distribution des subventions, il n'a cependant pas dressé un état des bénéficiaires.* »

Monsieur Ousmane TOURE, chargé de mission au cabinet du Maire de la Commune de Diourbel affirme pour sa part que : « *le maire m'a instruit de produire ma pièce d'identité et m'a dit qu'une subvention me sera versée pour l'appui aux daaras et aux mosquées de la commune selon une répartition qu'il a déjà faite. Lorsque j'ai reçu l'argent, j'ai naturellement acheté sur instruction du maire, des produits comme des nattes de prières et d'études, divers produits détergents, des vivres, du ciment et du béton, respectivement pour les daaras et les mosquées. Par ailleurs, je ne savais pas qu'il fallait produire un état des bénéficiaires. N'ayant pas été à l'école française, je ne maîtrise aucune procédure de gestion* ».

La Cour prend acte de ces réponses.

CONCLUSION N° 9:

La Cour constate que la commune a octroyé durant l'exercice 2018, des subventions sans toutefois joindre des pièces justifiant leur régularité. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

- *Achat de denrées alimentaires sans état des rationnaires :*

La commune a acheté des denrées alimentaires à chaque gestion de la période de revue sans pour autant que l'état des rationnaires ne soit joint aux mandats concernés.

Or, l'arrêté n° 6058/MEF-DGCPT du 22 août 2003 liste cet état parmi les pièces justificatives pour l'achat de denrées alimentaires.

Il s'y ajoute que le PV de réception du riz acheté pour le Magal de Porokhane n'est pas joint au mandat n° 151.

Tableau n° 43 : *Achat de denrées alimentaires sans justificatifs suffisants pour 2017 et 2018*

N° Mandat	Date Mandat	Objet	Montant	Attributaire	Pièces non produites
151	21/02/2017	Achat de riz local (Magal Porokhane)	2 970 000	NDEFA CAAA	Etat des rationnaires et PV réception
1051	27/09/2017	Achat de pommes de terre, ails, oignons (Tabaski)	1 875 000	Moctar Seck	Etat des rationnaires
345	12/04/2018	Achat de riz local et sucre	4 124 000	Khéweul sarl	Etat des rationnaires
529	12/06/2018	Achat de riz local	5 000 000	Khéweul sarl	Etat des rationnaires

Source : Comptes de gestion 2017 et 2018 (pièces justificatives des dépenses)

Dans sa réponse, le maire affirme que « *les achats de denrées alimentaires concernent généralement les Magals en appui à la prise en charge des pèlerins ou pendant le Ramadan. Vous conviendrez qu'il est difficile de faire signer un état à certaines hautes autorités religieuses. Toutefois, je prends note des recommandations et à l'avenir des mesures de correction seront prises.*

Pour l'absence du PV relatifs au mandat n° 151, c'est certainement dû à une omission mais je présume sérieusement que le PV existe bel et bien vu que la dépense a été payée et je suppose que le percepteur ne paierait pas une dépense d'achat sans que le procès-verbal de réception dument désigné soit produit. »

La Cour prend acte de ces explications mais réitère que le paiement effectué par le comptable ne constitue pas une garantie de la régularité de l'opération de dépense.

CONCLUSION N° 10 :

La Cour constate que la commune a procédé durant les exercices 2017 et 2018, à l'achat de denrées alimentaires sans que les états des rationnaires ne soient joints. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

- *Frais de mission insuffisamment justifiés :*

Le Maire, son 5^{ème} adjoint et le Secrétaire municipal ont perçu chacun 600 000 francs de frais de mission pour un voyage en France suite à une invitation signée par un adjoint au Maire d'Avignon.

Les pièces jointes aux mandats n° 941, 942 et 943 de 2018 sont pour chaque bénéficiaire, l'ordre de mission, la lettre d'invitation et la feuille de déplacement.

La vérification effectuée révèle que ni les feuilles de déplacement ni les ordres de mission ne sont visés à l'arrivée et au départ pour justifier de l'effectivité du voyage en France et de l'exactitude du décompte du nombre de jours à payer aux trois responsables municipaux, en violation de l'arrêté n° 6058 du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *concernant le voyage, il a été fait non pas sur invitation d'un adjoint au maire mais sur invitation de la Commune d'Avignon. L'Adjoint au maire signataire du document n'est que délégataire de pouvoirs.*

Par ailleurs, les feuilles de déplacement et les ordres de mission n'ont pas été visés parce que la police des frontières n'appose le cachet arrivée et départ que sur le passeport. Ils disent que le cachet sert à décompter les visiteurs entrants et sortant et de ce fait, ils ne peuvent apposer le cachet sur un autre document que ce passeport. Toutefois, les cachets apposés sur passeport ont été produits à titre de justificatifs. C'est pendant ce voyage que nous avons pu obtenir du Grand Avignon le don de deux bennes et d'un bus. Je vous enverrai par courrier séparé et dans les meilleurs délais, les copies des cachets d'arrivée et de départ. »

La Cour précise que les documents de voyage cachetés ne sont pas transmis.

CONCLUSION N° 11:

La Cour constate que la commune a procédé au paiement durant l'exercice 2018, de Frais de mission à l'étranger sans que toutes les pièces justificatives requises ne soient jointes. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

- ***Frais relatifs au pèlerinage à la Mecque du Chef de la Division Administrative et Financière, insuffisamment justifiés :***

Le mandat n° 655 du 20/07/2017 d'un montant de 3 000 000 francs a été payé au Chef de la Division Administrative et Financière Abdou Khadir KAMA pour les frais relatifs à son pèlerinage à la Mecque édition 2017.

Les pièces justificatives jointes au mandat sont un PV du tirage au sort du billet effectué par une commission mise en place par arrêté n° 001/17 CDL du Maire, une décision de dépense et un certificat administratif. Le PV de tirage au sort du billet est signé par quatre des six membres de la commission mise en place. Le Président de séance et le responsable syndical n'ont pas signé le PV. De plus, aucun document ne justifie l'effectivité du pèlerinage de M. Kama à la Mecque.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *depuis plusieurs décennies, la procédure de désignation du bénéficiaire du billet de la Mecque est faite de la même façon. Ce tirage au sort s'opère de façon transparente et le procès-verbal non signé ne peut être qu'une omission.*

A part le défaut de signature, le pèlerin de 2017 a effectué son pèlerinage dans les mêmes formes.

Toutefois, le sieur KAMA n'a pas effectué son pèlerinage parce que faisant partie des pèlerins de 2018 laissés en rade par leur voyageur. L'affaire est pendante en justice et d'après Monsieur Kama, c'est le cabinet de Me Massokhna KANE qui s'occupe de la procédure judiciaire. »

La Cour objecte que l'absence des signatures du président de séance et du responsable syndical, compte tenu de leur importance dans cette matière, enlève toute crédibilité au document.

Par ailleurs, en l'absence de pièces probantes jointes, les suites judiciaires alléguées ne pourraient être retenues.

CONCLUSION N° 12:

La Cour constate que la commune a procédé durant l'exercice 2017, au paiement des frais relatifs au pèlerinage à la Mecque du Chef de la Division Administrative et Financière, sans que des pièces probantes relatives à la procédure d'attribution et à l'effectivité du voyage ne soient jointes. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

- ***Indemnité kilométrique du Secrétaire municipal non justifiée :***

Les articles 12 à 15 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 sur les véhicules administratifs règlementent les conditions d'octroi de l'indemnité compensatrice aux agents autorisés à utiliser leur véhicule personnel pour les besoins du service. L'autorisation est du ressort du Secrétaire Général du Gouvernement suite à une demande de l'intéressé adressée par la voie hiérarchique.

Il s'y ajoute que l'instruction n° 0019 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 fait obligation à chaque bénéficiaire de renouveler annuellement sa demande accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives exigées (attestation de non recours et une copie du permis de conduire, de l'attestation d'assurance en cours de validité et de la carte grise du véhicule).

Par suite, l'arrêté n°6058 MEF DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat précise que le maire, au vu de ladite autorisation, prend la décision d'octroyer l'indemnité.

Dans la Commune de Diourbel, le secrétaire municipal a commencé à percevoir, mensuellement, une indemnité kilométrique de 100 000 francs au mois d'août 2018 sans que les pièces justificatives exigées, sus rappelées, ne soient jointes au mandat n° 792 du 10/09/2018 pour le premier paiement.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *cette indemnité est versée en application du décret portant statut du secrétaire municipal. La procédure consistant à produire une attestation d'engagement à ne pas recourir à la responsabilité de l'administration ainsi qu'une police d'assurance a été respectée. Je vous ferai parvenir dans les meilleurs délais, les justificatifs produits et sur la base desquels, le percepteur a procédé au paiement de cette dépense* ».

La Cour précise que les documents évoqués ne sont pas transmis.

CONCLUSION N° 13:

La Cour constate que la commune a procédé au paiement depuis l'exercice 2018, de l'indemnité kilométrique au Secrétaire municipal, sans que les pièces justificatives exigées ne soient jointes lors du premier paiement. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

5.2.7. Paiements par le billeteur et création de régie de recettes de l'état civil :

Les paiements aux prestataires, les secours, les participations et les subventions sont réglés par Monsieur Bassirou Mbaye, billeteur de la commune, nommé suivant l'arrêté n°0006/CDL/CAB/SM du 15 janvier 2016. Il assure également les fonctions de caissier, toujours sur décision du maire, au niveau de la Recette Perception Municipale (RPM).

Le dispositif de paiement par billeteur est complété par la mise en place d'une commission de paie.

Interpelé sur le mode opératoire pour le règlement des mandats collectifs concernant le paiement des prestataires ou des secours aux indigents, le billeteur affirme *remettre les*

montants globaux au Chef de la Division administrative et Financière de la commune qui se charge de payer aux bénéficiaires avant de lui retourner des états émargés.

Cette pratique n'est pas conforme à l'Instruction n° 0030/MFAE/DGT/DCB du 04 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteurs, modifiée par l'instruction n000138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 qui précise que « *les billeteurs sont chargés de recueillir l'acquit individuel de chacun des bénéficiaires ou de ceux des membres de la commission de paie qui peuvent intervenir le cas échéant, comme témoins pour les sommes perçues par les illettrés* ».

Le billeteur ne tient ni un registre de paie, ni un état des impayés à reverser à la RPM. En réalité, le seul document qu'il détient est un calepin décrivant les opérations quotidiennes de recettes et de dépenses effectuées au niveau des guichets de la RPM.

A noter également que le billeteur, affecté à la RPM, se considère comme un agent de cette dernière ; aucun contrôle n'est effectué par le maire dans ses écritures, tout le contraire des exigences de l'instruction précitée *qui impose au maire de viser régulièrement les différents états qu'il enregistre.*

De plus, le billeteur agit plus comme un régisseur puisqu'il est chargé d'encaisser les recettes reversées par les collecteurs. D'ailleurs, il perçoit à ce titre, une prime de rendement en plus de son indemnité de responsabilité. En réalité, les recouvrements effectués par le billeteur, par l'entremise des collecteurs, constituent des taches devant être exécutées dans le cadre d'une régie des recettes.

Or, le maire avoue *n'avoir ni créé encore moins organisé une régie à cet effet. Le seul acte pris dans ce cadre est celui le nommant caissier.*

La Cour estime à cet égard que la création et l'organisation d'une régie des recettes est selon les dispositions de l'article 16 du décret n°66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, de la prérogative du maire et requiert un certain formalisme que la nomination d'un simple caissier ne satisfait pas.

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion de l'état civil, un régisseur est nommé, suivant l'arrêté n°00019/CDL du 21 mars 2016. Ce dernier procède à des versements en fonction de l'épuisement des quittanciers à sa disposition. Il s'agit de modalités pratiques non formalisées par le maire. Il s'y ajoute qu'entre deux versements, les deniers sont gardés par devers lui et souvent à domicile, sans coffre à disposition, faisant ainsi courir un réel risque sécuritaire et financier.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *l'arrêté n° 0006/CDL/CAB/ du 15 janvier 2016 fixe les dépenses payables par le billeteur et il est responsable des paiements.*

Sa nomination comme caissier est intervenue sur la demande du percepteur municipal et concernant l'encaissement des taxes, c'est une pratique qui existe depuis la création de la perception municipale en 1990. Toutefois, j'ignorais que le Maire doit viser les états qu'il enregistre. Pour moi, c'est de la responsabilité du receveur percepteur municipal.

Pour ce qui est de la régie de recettes de l'état civil, c'est pour des soucis d'efficacité puisque on ne peut pas pour chaque acte nécessitant un timbre aller à la perception. Les timbres doivent être à disposition tous les jours et jusqu'à présent aucun manquement n'a été constaté.»

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 31:

La Cour recommande au maire de :

- **formaliser et mieux organiser les régies des recettes, respectivement, pour l'encaissement de certaines taxes et des actes d'état civil ;**
- **superviser le billeteur dans l'exécution des tâches à lui confiées et**
- **interdire l'immixtion du personnel de l'ordre administratif, à l'instar du chef de la Division administrative et financière, dans le paiement des mandats collectifs.**

5.2.8. Perception indue de salaire :

Il est apparu, lors de l'examen des dossiers durant la mission de contrôle (qui s'est déroulée du 4 au 8 octobre 2021) que Monsieur Gora DIALLO a été recruté par le maire, comme coordonnateur du Fonds d'Entretien Routier (FERA) dans la Commune de Diourbel, à travers un contrat à durée déterminée à partir du 1er juillet 2018.

Le FERA, pour le rappeler, est un programme de financement en appui budgétaire, aux fins d'entretenir et de désensabler la voirie de la commune.

Cette relation de travail, qui requiert une utilisation de l'employé à temps plein et toujours en cours lors de ladite mission, a été renouvelée en 2019 et 2020.

Parallèlement, le sieur DIALLO bénéficie depuis 2018, d'un contrat de travail et fait donc partie du personnel contractuel de la commune.

Il importe de rappeler que les dispositions des articles L 164 et L 166 interdisent au travailleur d'effectuer pour son employeur des travaux rémunérés au-delà de la durée maxima du travail. Il aurait fallu donc qu'il soit en temps partiel, ce qui ne ressort nullement des documents produits, notamment du contrat de travail dans le cadre du FERA, signé entre le Maire, représentant la Commune de Diourbel et le sieur Diallo, sous réserve toutefois que le nombre d'heures de travail cumulées ne puisse dépasser celui de la durée maxima de travail.

Il a pu percevoir ainsi, en sus de son salaire de coordonnateur, d'un traitement cumulé durant la période sous revue, d'un montant de 870 000 FCFA, soit 150 000FCFA en 2018 à raison de 25 000F par mois et 720 000F en 2019 et 2020, à raison de 30 000F par mois.

Il en ressort en définitive que pour un service unique, la caisse de la collectivité a été ponctionnée deux fois au profit exclusif du sieur DIALLO, en violation manifeste des dispositions des articles 31 et 40 du décret n°66-510 portant régime financier des collectivités

territoriales qui exigent la vérification de la période du service et de son effectivité avant toute liquidation des dépenses de personnel.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *concernant le FERA, la convention n'est pas en appui budgétaire parce que le Fonds ne verse pas d'argent dans le budget de la commune. Le FERA recrute des balayeurs et les paie directement sur son budget. Quant à Monsieur Gora Diallo, il bénéficie d'un contrat de prestations de service ; ce qui ne l'empêche pas de bénéficier d'un autre contrat de prestation avec une structure le cas échéant.* »

La Cour objecte en retour que le FERA, après avoir mis à disposition les fonds, se borne simplement, sous réserve de la régularité des procédures, à exécuter les ordres financiers du maire. La commune est en effet responsable du personnel, depuis son recrutement avec les contrats signés par le maire au nom de la commune, jusqu'à sa gestion. De même, toutes les acquisitions (toute la procédure de passation des marchés) dans le cadre du programme et la charge du suivi de la bonne exécution des travaux sur le terrain incombent bien à la commune. En définitive, l'expression appui budgétaire peut être sujette, mais il reste que le maire est responsable au premier chef du personnel du FERA dans la commune.

Par ailleurs, les dispositions du code du travail, visées supra sont sans équivoques et les situations contractuelles du sieur DIALLO claires. Il est en relation contractuelle en temps plein et depuis 2018, concomitamment avec la commune et avec le FERA.

CONCLUSION N° 14:

La Cour constate que la commune a permis à Monsieur Gora DIALLO, irrégulièrement, d'être en relations contractuelles rémunérées, en temps plein et depuis 2018, concomitamment avec la commune et avec le FERA. Elle retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

VI. LA VERIFICATION DES COMPTABILITES DE LA COMMUNE DE DIOURBEL

L'examen des pièces et le contrôle physique effectué dans la Commune de Diourbel ont permis de déceler des manquements relatifs à la tenue de la comptabilité administrative et à celle de la comptabilité des matières.

6.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

Des irrégularités relatives à la tenue des documents obligatoires, aux différentes personnes responsables des tâches comptables et au vote des comptes administratifs sont notées.

6.1.1. Absence de tenue de documents comptables

L'article 75 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales fait obligation aux communes de tenir, dans leur comptabilité administrative, les livres comptables listés ci-après :

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

Dans son article 76, le décret susvisé ajoute que le maire peut aussi tenir, en dehors de ces documents obligatoires, « des carnets de détail, livres ou comptes auxiliaires jugés nécessaires ».

En l'espèce, à l'exception du journal des recettes et du journal des dépenses, la Commune de Diourbel ne dispose d'aucun autre document comptable obligatoire. Ce défaut de tenue de livres de la comptabilité administrative tel que prescrit par le décret sus-indiqué, est une violation de la réglementation et empêche notamment aux autorités municipales de disposer d'informations fiables sur la gestion comptable.

Le maire affirme sur ce point, qu' « en dehors du livre journal des recettes et du livre journal des dépenses que nous tenons, les autres documents comptables cités n'étaient plus tenus à jour depuis 2011 ; d'où la difficulté pour nous de les mettre à jour en ayant pas une situation de référence. Tout compte fait, les correctifs nécessaires seront apportés. »

La Cour en prend acte.

6.1.2. Mauvaise tenue des documents comptables disponibles

Le contrôle exercé sur place le 05 octobre 2021 a permis de constater que les documents comptables disponibles, d'une part, ne sont pas à jour et, d'autre part, sont mal renseignés. En effet, la dernière transcription figurant dans le journal des dépenses remonte au 20 juillet 2020 et les cumuls des montants et les références des bordereaux ne sont pas inscrits dans les colonnes appropriées.

Contrairement aux autres collectivités territoriales qui utilisent le logiciel Commair de la saisie de leurs écritures à l'édition de leurs états financiers, la Commune de Diourbel ne dispose que du logiciel tableur Excel pour prendre en charge sa comptabilité.

Les défaillances dans le suivi et la comptabilisation des opérations ne sont pas sans conséquences sur la tenue des documents. En effet, relativement aux bordereaux des titres de recettes constituant le journal des recettes, les reports ne sont pas systématiquement inscrits à la page suivante lorsque les inscriptions s'étalent au-delà d'une page.

Par ailleurs, la commune ne conserve pas les doubles des mandats qui sont produits. A cet égard, on note l'absence de plusieurs bordereaux de mandats, notamment ceux concernant la gestion de 2019 (20 ; 49 ; 71 ; 74 à 84 ; 86 à 89 ; 91 ; 93 ; 94 ; 109 ; 123 ; 128 à 130 ; 132 à 134 ; 141 ; 146 ; 150 à 154 ; 159 ; 163 ; 164) et de 2020 (37 ; 170).

En conséquence, la Cour estime que cette pratique adoptée par la Commune de Diourbel est contraire à la réglementation, notamment aux indications de l'instruction n° 006/dtcp/bfcl du 5 novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales.

Le maire reconnaît les défaillances relevées et s'engage à apporter les correctifs nécessaires.

La Cour en prend acte.

6.1.3. Exercice de la comptabilité administrative par divers responsables

La gestion de la comptabilité administrative n'est pas centralisée entre les mains d'un responsable ou d'un service donné. C'est ainsi que l'on retrouve le journal des recettes conservé à la Division des recettes au détriment de la Division administrative et financière chargée, à titre principal, de ladite comptabilité.

Il est constaté également que les salaires sont gérés par la Division des ressources humaines qui s'occupe également de l'archivage des pièces justificatives de dépenses.

Par conséquent, l'éparpillement de ces documents comptables, multipliant ainsi les centres d'informations financières, est préjudiciable à l'établissement des situations de synthèse, à savoir l'arrêté des comptes, la confection de la balance générale et même du budget, ainsi qu'à la procédure de dégagement et d'ajustement de la comptabilité des engagements, telle qu'elle ressort de l'instruction n° 006/dtcp/bfcl du 05 novembre 1999 précitée.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *l'organigramme type de la Commune regroupe effectivement les recettes et les finances dans une même division. Dans la pratique ce regroupement pose des difficultés opérationnelles avec une surcharge de la division des finances. La mise en application avait fait l'objet d'un moratoire de 2 ans faisant ainsi état des difficultés opérationnelles pour les collectivités de se conformer à cet organigramme. Tout compte fait, nous essayerons de nous conformer à ce type d'organigramme étant entendu qu'il avait été proposé pendant la mise en œuvre du PRECOL avec les mêmes difficultés opérationnelles. Il est évidemment recommandable aux autorités de recueillir les avis des responsables des collectivités au moment d'élaborer des organigrammes types puisque d'une collectivité à l'autre, il est difficile d'appliquer le même type d'organigramme.* »

La Cour en prend acte.

6.1.4. Inobservation des délais de vote des comptes administratifs

L'article 259 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose que : « *Le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice* », après la transmission du compte de gestion du comptable public qui a lieu, au plus tard, le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice.

Les dates effectives de vote des comptes administratifs sont renseignées dans le tableau suivant :

Tableau n° 44 : Dates d'adoption des comptes administratifs

Exercices	Dates d'adoption des comptes administratifs
2017	CA 2016 hors contrôle
2018	PV du 07 août 2018 portant vote du compte administratif 2017
2019	PV du 30 octobre 2019 portant vote du compte administratif 2018
2020	PV du 22 juillet 2020 portant vote du compte administratif 2019

Source : Procès-verbaux d'adoption des comptes administratifs

Les comptes administratifs des exercices 2017 et 2019 ont été adoptés conformément aux délais requis par la réglementation, respectivement le 07 août 2018 et le 22 juillet 2020.

Toutefois, il est constaté le vote tardif du compte administratif de 2018, survenu le 30 octobre 2019 et l'indisponibilité du procès-verbal d'adoption du compte administratif de 2020 et ce, jusqu'à la visite sur place effectuée par l'équipe de contrôle le 04 octobre 2021. Par conséquent, le vote dudit compte peut être aussi considéré comme tardif.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *je confirme que le compte administratif de l'année 2018 a été voté tardivement le 30 octobre 2019 avec une méprise sur la date d'où une erreur de planification.*

Toutefois, le compte administratif de 2020 a été voté dans les délais, le 21 septembre 2021, comme en atteste l'extrait de délibération n° 0004/DBL du 21 septembre 2021 et le procès-verbal de la session de la même date. »

La Cour en prend acte.

Recommandation N° 32:

La Cour demande au maire :

- **de veiller à la bonne tenue des différents documents comptables exigés par la réglementation.**
- **de centraliser au mieux, en regard à l'organigramme type, les tâches liées à la comptabilité administrative.**
- **de veiller davantage au vote dans les délais, du compte administratif.**

6.2. LES INSUFFISANCES NOTEES DANS LA COMPTABILITE DES MATIERES

Dans la revue des documents produits par la commune, une note de service référencée n°174/SG/SP/CDL du 29 août 2017 réorganise et confie la comptabilité matières à M. Abdoulaye KA, par ailleurs chef de la Division administrative et des Ressources humaines.

Il s'agit là d'une démarche sujette dans l'affectation des agents. Cette matière aurait en effet nécessité un acte décisoire plus qu'une simple note de service.

Au-delà de cette tare congénitale, et comme pour la comptabilité administrative, la comptabilité des matières connaît des manquements portant sur l'absence et la mauvaise tenue de documents comptables et sur une mauvaise répartition des tâches.

De plus, il est constaté une absence des organes en charge de l'inventaire et de la réforme des matières, de même qu'une gestion peu transparente du carburant.

6.2.1. Inexistence et mauvaise tenue de documents comptables obligatoires

L'article 18 de l'instruction n° 4 MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières prévoit expressément 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*

- et des registres auxiliaires destinés, le cas échéant, à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations ».

En sus, le comptable doit tenir des titres de mouvement devant être constitués de bons d'entrée et de bons de sortie provisoire ou définitive afin de retracer ses prises en charge des matières ou de s'en décharger conformément aux dispositions de l'article 19a de l'instruction n° 004 du 08 mars 1988 suscitée.

Globalement, les articles 66 à 72 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 abrogeant et remplaçant le décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, font obligation aux comptables des matières de se référer aux registres et documents comptables énumérés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 45 : Supports et documents de la comptabilité des matières

Supports de réception des matières	Supports de mouvements d'entrée et sortie	Supports de mouvements internes	Supports Enregistrement comptable	Supports d'inventaire des matières	Etats des travaux de fin d'exercice
-Bordereau de livraison appuyé de la facture ; -Procès-verbal de réception.	-Bon d'entrée ; -Bon de sortie ; -Bordereau des mouvements divers ; -PV de réforme ; -PV de vente, de destruction ou de démolition.	- Bordereau d'affectation ; - Bordereau de mutation.	-Livre-journal ; -Grand livre des comptes.	-Fiche d'inventaire ; -Fiche de détenteur ; -Fiche matricule des propriétés bâties et non bâties ; -Fiche des bâtiments pris en bail ; -PV de passation de service ; -PV d'inventaire ; -Certificat administratif de l'ordonnateur pour la régularisation des écarts.	-Compte de gestion des matières comprenant : ✓ Pièces générales ; ✓ Balance générale des comptes ; ✓ Bordereau de centralisation des PV d'inventaire ; ✓ Pièces justificatives. -Compte central des matières comprenant : ✓ Etat consolidé des opérations d'entrée et de sortie du comptable d'ordre ; ✓ Bordereaux de centralisation des PV d'inventaire des comptables principaux.

L'examen des pièces communiquées à la Cour et le contrôle effectué sur place ont permis de constater que sur l'ensemble des supports énumérés dans ce tableau, le comptable des matières de la commune ne tient que les carnets de bons d'entrée et de sortie (dont les feuillets du reste, bien qu'ils soient renseignés, ne portent pas systématiquement sa signature), les procès-verbaux de réception des matières et des travaux ainsi que le livre-journal dont le dernier enregistrement effectué remonte au 04 janvier 2010.

Par conséquent, les registres et documents comptables servant de supports à la tenue de la comptabilité ne sont pas établis et l'ordonnateur n'exerce pas son devoir de contrôle sur la gestion du comptable des matières.

Ces manquements empêchent au comptable des matières d'atteindre ses objectifs consistant à maîtriser le patrimoine mobilier et immobilier en quantité et en valeur, à décrire, suivre et contrôler les mouvements des matières, à améliorer les prévisions budgétaires, à réaliser une économie d'échelle lors des acquisitions et enfin à entretenir quotidiennement le matériel afin de lui garantir une durée de vie raisonnable.

Dans sa réponse, *le maire reconnaît les défaillances relevées et s'engage à apporter les correctifs nécessaires.*

La Cour en prends acte.

6.2.2. Non tenue du compte de gestion des matières

L'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT) fait obligation au maire de tenir régulièrement un compte de gestion-matières qu'il doit soumettre au conseil municipal pour délibération, au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant celle à laquelle il se rapporte.

Ledit compte dont la production est fixée par les dispositions de l'article 14 du décret 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi, doit être transmis à la Cour des Comptes.

Comme précédemment décrit dans le tableau n°57, ce compte de gestion-matières doit contenir les pièces suivantes :

- un journal d'enregistrement de toutes les opérations d'entrée, de sortie définitive et de sortie provisoire ;
- une balance générale des comptes établie à partir des comptes du grand livre ;
- et un bordereau de centralisation des procès-verbaux d'inventaire.

Il faut dire quand bien même que l'obligation semble être différée du fait du report de l'entrée en vigueur de cette production obligatoire au 1^{er} janvier 2020 par les dispositions transitoires contenues dans l'article 87 du décret 2018-842 du 09 mai 2018 suscitée, elle reste en vigueur sous l'empire du CGCT, en raison notamment de la supériorité de la loi sur le décret.

Il appert ainsi que l'élaboration et la présentation au conseil, du compte gestion des matières, constituent des exigences à la charge du maire. Par conséquent, leur méconnaissance constitue une violation de la réglementation, comme c'est le cas en l'espèce.

Dans sa réponse, *le maire reconnaît les défaillances relevées et s'engage à apporter les correctifs nécessaires.*

La Cour en prend acte.

6.2.3. Absence de commissions chargées du recensement et de la réforme des matières

Les collectivités territoriales ont l'obligation de mettre en place une commission chargée du recensement de leurs matières.

Les articles 10.c. et 17.b. de l'instruction ministérielle n° 04 du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant les instructions n°90 MEF- DGF-DMTA du 27 août 1982 et n° 6680 du 21 novembre 1985, relative à la comptabilité des matières et les articles 48 et 60 du décret n° 2018-849 du 9 mai 2019 portant comptabilité des matières prévoient la mise en place d'une commission de recensement pour, d'une part, assurer l'installation de tout comptable des matières lors de sa prise de service et, d'autre part, en début de gestion, établir un procès-verbal portant inventaire de l'existant que doit prendre en charge le nouveau comptable des matières.

Le respect de cette règle aurait pour conséquence, à la fin de chaque exercice, de permettre d'abord au comptable des matières de reprendre l'existant qui a été révélé par l'inventaire en entrée de la nouvelle gestion, ensuite d'assurer la concordance entre les écritures et l'existant physique et enfin de faciliter au maire l'arrêté du compte de gestion des matières.

Par ailleurs, l'article 9 de l'instruction ministérielle n° 04 du 8 mars 1988 précitée et celui 57 du décret n° 2018-849 du 9 mai 2019 mentionné supra recommandent à l'autorité compétente de mettre en place une commission chargée de la réforme des objets en service ou des objets en attente d'affectation n'étant plus susceptibles d'être utilisés ou présentant un degré d'usure ou de vétusté avancée.

En l'espèce, le maire de la Commune de Diourbel *avoue n'avoir mis en place ni une commission de recensement, encore moins celle pour la réforme des matières.*

C'est là une entorse à la réglementation sur la comptabilité des matières ; préjudiciable qui plus est, à la collectivité, eu égard à l'encombrement de ses ateliers où trônent les épaves de matériels roulants.

Dans sa réponse, le maire affirme que « *cela est à mettre sur le compte de l'absence de formation des élus. Ma compréhension était qu'une commission de réforme n'intervenait qu'en cas de matières à réformer.* »

La Cour en prend acte.

6.2.4. Gestion opaque du carburant

Dans le cadre du contrôle, il est apparu que dans la gestion du carburant, le comptable des matières se limite à la prise en charge des entrées (enregistrement sur bon d'entrée) et la réception physique, avant de remettre l'intégralité des tickets reçus entre les mains du maire, contre décharge.

Par suite, l'édile utilise à sa guise et en toute discrétion, la totalité de la matière. Il ne tient à cet effet aucune comptabilité et les sorties sont faites sans aucune base.

Il est vrai qu'administrateur des matières sous l'empire du décret n°81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, et ordonnateur des matières sous le décret n°2018-842 du 9 mai 2018 portant comptabilité des matières, « *le maire est l'autorité habilitée à donner les ordres de mouvements des matières. Il est responsable desdits mouvements* ».

Il reste néanmoins que le comptable est responsable de la tenue et la gestion des matières. C'est en effet ce qui ressort, entre autres, des dispositions de l'article 13 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 Aout 1981, remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Elles indiquent que « *le comptable matière principal nommé au sein d'une collectivité territoriale a un rôle de centralisation, d'impulsion, de coordination et de contrôle de toutes les opérations de comptabilité des matières effectuées au sein de la structure. Le comptable des matières assure les entrées, effectue les sorties de matières, réunit les pièces justificatives des opérations. Il est chargé de l'entretien et de la conservation des matières sous son contrôle en application des dispositions du décret n° 2, 8, 21 et 22 du décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics* ».

La gestion du carburant doit ainsi être exclusivement assurée par le comptable des matières de la commune. A cet effet, il tient une comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par chaque véhicule. Il doit tenir le stock des carnets de bord en attente de consommation et, conserver, comme pièce justificative, le carnet de bord une fois entièrement rempli.

La pratique ainsi relevée, jure d'avec l'importance des crédits engagés au titre du carburant durant la période sous revus. En effet, les dépenses en cette matière, se cumulent pour la période à 217 930 251 FCFA, réparties en 2017 à 39 278 925 FCFA; en 2018 à 41 097 895 FCFA; en 2019 à 88 839 121 FCFA et en 2020 à 48 714 310 FCFA.

Il s'y ajoute que le chef de la division des services techniques communaux, responsable du parc automobile, confie n'avoir jamais reçu de dotation. De plus, aucun véhicule ne dispose de carnet de bord.

Interrogé sur la question, le maire confirme cette pratique. *Il précise toutefois que même s'il n'a aucune pièce justificative, les dotations aux services sont faites de manière régulière et suivant les besoins réels.*

Dans sa réponse, le maire affirme que « *comme je l'ai expliqué lors de notre entrevue, j'ai agi par méconnaissance de la réglementation et dans un souci d'efficacité. Effectivement, je déchargeai les fiches de consommation de carburant que je gérai personnellement pour le*

véhicule du maire, le Pick-up du service, la pelle mécanique, les trois bennes tasseuses et les trois tracteurs de la commune ainsi que le bus de transport.

Il en est de même pour la surveillance de la voirie, des halles et marchés, des constructions irrégulières, entre autres qui sont effectuées par une dizaine de motocyclettes.

Ces dotations aux services sont faites de manière régulière et suivant les besoins réels et les Adjoints au maire, le Secrétaire municipal, les chefs de divisions recevaient régulièrement des dotations de carburant à l'occasion de déplacement pour le compte de la commune ou pour les besoins du service. Je précise aussi que le receveur percepteur municipal gérait de façon autonome son carburant inscrit au service 331. »

La Cour prend acte des explications du maire mais précise qu'elles ne suffisent pas pour justifier l'utilisation du carburant.

CONCLUSION N° 15:

La Cour constate que durant toute la période sous revue, le maire a exécuté des dépenses de carburant d'un montant cumulé de deux cent dix-sept millions neuf cent trente mille deux cent cinquante et un (217 930 251) FCFA à sa guise, sans pièce justificative.

La Cour retient par conséquent que le maire a manqué en l'espèce, à ses obligations.

Délibéré à la chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 18 Novembre 2022.

Le rapporteur

**Demba TOURE
Conseiller**