



# COUR DES COMPTES

## LE RAPPORT PUBLIC 1999 et 2000

Décembre 2001

COUR DES COMPTES

**Cour des comptes**

15, boulevard Franklin Roosevelt  
BP 9097 Dakar Peytavin  
Dakar (Sénégal)  
Tel : (221) 849.40.01 et 02  
Fax : (221) 849.43.62

[www.courdescomptes.sn](http://www.courdescomptes.sn)  
[www.gouv.sn](http://www.gouv.sn)

Email : [ccomptes@courdescomptes.sn](mailto:ccomptes@courdescomptes.sn)

# Préambule

---

La Cour publie son premier Rapport Public qui porte sur les années 1999-2000.

Créée par la loi constitutionnelle du 29 janvier 1999, mais réellement installée au début de l'année 2000, la Cour des comptes reprend, plus largement et avec des moyens renforcés, l'héritage laissé par la Cour Suprême (de 1960 à 1992) puis par le Conseil d'Etat (de 1992 à 1999).

Ce premier rapport est conçu à la fois comme un compte rendu d'activités et comme une analyse critique et synthétique de la gestion et du fonctionnement des entités contrôlées pendant la période de 1999 et 2000.

J'espère que chacun, autorités, universitaires, étudiants, citoyens ou autres lecteurs, y puisera la volonté de nous accompagner dans notre travail pour une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques.

**Le Président  
de la Cour des comptes  
Abdou Bame GUEYE**

**SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1. CADRE D'INTERVENTION.....</b>	<b>11</b>
11. EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL.....	11
12. LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR.....	12
121. La Chambre des affaires budgétaires et financières.....	13
122. La Chambre des affaires administratives et des collectivités locales.....	15
123. La Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques.....	16
124. La Chambre de discipline financière.....	17
125. Le Ministère public.....	18
<b>2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>21</b>
<b>A ORGANISATION.....</b>	<b>21</b>
21. LES CHAMBRES.....	21
22. LES AUTRES FORMATIONS.....	22
221. Formations juridictionnelles.....	23
222. Formations consultatives.....	23
223. Conseil supérieur de la Cour des Comptes.....	24
<b>B FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>25</b>
23. LES RESSOURCES HUMAINES.....	25
231. Le personnel de contrôle.....	25
232. Le personnel administratif.....	27
233. Le personnel du ministère public.....	27
24. LE BUDGET DE LA COUR.....	28
25. LES MOYENS MATERIELS.....	28
251. Locaux.....	28
252. Moyens bureautiques et informatiques.....	29
253. Véhicules.....	29
26. LA METHODOLOGIE DE CONTROLE.....	29
261. <i>Méthodologie des Chambres en matière juridictionnelle</i> .....	30
262. <i>Méthodologie de la Chambre des Affaires budgétaires et financières et de la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales en matière non juridictionnelle</i> .....	33
263. <i>Méthodologie de la CVCCEP</i> .....	35
<b>3. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DES AFFAIRES BUDGETAIRES ET FINANCIERES (PREMIERE CHAMBRE).....</b>	<b>39</b>
31. JUGEMENT DES COMPTES DE GESTION ET CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES.....	39
32. PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	40
<b>4. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES DES COLLECTIVITES LOCALES (deuxième chambre).....</b>	<b>49</b>
41. APUREMENT DES COMPTES DES COLLECTIVITES LOCALES.....	49
42. ACTIVITES NON JURIDICTIONNELLES.....	49
<b>5. ACTIVITES DE LA COMMISSION DE VERIFICATION ET DE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES (troisième chambre).....</b>	<b>51</b>
51. MISSIONS DE CONTROLE ET SUIVI.....	51
511. Contrôles.....	51
512. Suivi des directives présidentielles.....	52
52. OBSERVATIONS ISSUES DES CONTROLES.....	53
521. Evolution du cadre législatif et réglementaire.....	53
522. Principales anomalies et irrégularités relevées.....	54

53. REVUE DES AUDITS .....	72
531. Contexte .....	72
532. Options retenues.....	73
533. Déroulement du programme.....	76
54. ACTIVITES CONSULTATIVES .....	78
541. Consultations pour le ministère de l'Economie et des Finances.....	78
542. Consultations pour le Secrétariat Général du Gouvernement.....	79
<b>6. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DE DISCIPLINE FINANCIERE.....</b>	<b>81</b>
61. SITUATION DES DOSSIERS .....	81
62. ANALYSE DES DECISIONS PRONONCEES EN 2000 .....	82
621. Affaire Ministère de la Ville .....	83
622. Affaire Ecole Nationale de Formation Hôtelière et Touristique.....	83
623. Affaires Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal .....	85
<b>7. AUTRES ACTIVITES .....</b>	<b>87</b>
71. FORMATION DES MAGISTRATS .....	87
711. Plan de formation .....	87
712. Séminaires de formation.....	90
713. Stages de spécialisation.....	90
714. Rencontres professionnelles et colloques.....	92
72. COOPERATION INTERNATIONALE.....	92
721. Coopération bilatérale .....	93.
722. Coopération multilatérale.....	95
<b>8. ANALYSE DETAILLEE DE QUELQUES EXEMPLES SIGNIFICATIFS.....</b>	<b>99</b>
81. ACTIVITES AERONAUTIQUES NATIONALES DU SENEGAL (AANS).....	100
82. CENTRE DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD) .....	105
83. INSTITUT NATIONAL SUPERIEUR DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DES SPORTS (INSEPS) .....	117
84. LA SOCIETE NATIONALE « LA POSTE ».....	129
85. SOCIETE D'AMENAGEMENT DE LA PETITE COTE (SAPCO) .....	152
86. SOCIETE DES MINES DE SABODOLA (SMS) .....	159
87. SOCIETE DE GESTION DU DOMAINE INDUSTRIEL DE DAKAR (SODIDA) .....	172
<b>9. RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....</b>	<b>185</b>
91. MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES .....	185
92. AUTRES MESURES PROPOSEES .....	186
921. Mesures générales .....	186
922. Recommandations particulières .....	187
<b>ANNEXES : .....</b>	<b>191</b>
• EXTRAITS DE LA LOI ORGANIQUE N° 99-70 DU 17 FEVRIER 1999 EN MATIERE DE DISCIPLINE FINANCIERE (ART. 44 A 55) .....	193
• 3 ARRETS DE LA CHAMBRE DE DISCIPLINE FINANCIERE .....	197

## **Extrait de la délibération portant approbation du rapport général public**

Conformément aux articles 3, 9, 15 et 31 de la loi organique, n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes et à l'article 15 du décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique, la Cour des Comptes, délibérant en audience plénière solennelle, a adopté le présent rapport général public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui ont été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Les observations les concernant ont également été communiquées aux personnes morales et aux personnes physiques intéressées ; il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses.

Etaient présents et ont participé au vote :

Monsieur **Abdou Bame Guèye**, Président de la Cour des Comptes ;  
Messieurs **Marc Breyton, Abba Goudiaby et Moustapha Guèye**, Présidents de chambre ;  
Monsieur **Mamadou Touré**, Conseiller maître, rapporteur général du Rapport général public ;  
Messieurs **El hadji Malick Konté, Vincent Gomis, Abdoul Madjib Guèye, Oumar Ndiaye, Joseph Ndour, Mamadou Faye, Hamidou Agne, Thierno Alassane Barro et Sabara Diop**, Conseillers référendaires ;

Messieurs **Mamadou Ndong, Cheikh Diassé, Amadou Iamine Dieng, Aliou Niane, Cheikh Lèye, René Pascal Diouf, Malick Ly, Boubacar Traoré et Papa Gallo Lakh**, Conseillers.

Assistaient à la délibération :

Monsieur **Abourahmane Dioukhané**, Commissaire du Droit, et maître **Ahmadou Moustapha Mboup**, greffier en chef.

*Fait à la Cour, le 21 décembre 2001*

# INTRODUCTION

La création de la Cour des Comptes par la loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant révision de la Constitution marque une étape majeure dans la recherche de la transparence dans la gestion des affaires publiques du Sénégal.

Cette préoccupation, reprise par le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) du 10 janvier 1994, s'est récemment matérialisée par l'adoption du code sur la transparence dans la gestion des finances publiques des Etats membres.

La nouvelle haute juridiction jouit d'une totale autonomie organique, s'appuie sur une organisation, des procédures et des moyens spécifiques pour exercer un contrôle indépendant des comptes et de la gestion de l'Etat, des collectivités locales et de leurs démembrements. Elle intègre, au rang de chambre, la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP), organe non juridictionnel assurant le contrôle du secteur parapublic.

En s'assurant de la régularité des comptes des comptables publics, de l'efficience et de la transparence dans la gestion des deniers publics, de la sanction des manquements aux règles de bonne gestion et de sauvegarde du patrimoine public ainsi que de l'amélioration des méthodes et techniques de gestion, la Cour des Comptes apporte désormais une contribution importante à la consolidation de l'Etat de droit.

Autre nouveauté importante, outre le rapport sur le projet de loi de règlement et la déclaration générale de conformité, le Président de la Cour remettra chaque année un rapport général public au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale dans lequel seront mentionnés les résultats des contrôles de la Cour, les propositions nouvelles ou recommandations et les principales décisions prises par les chambres.

Conçu à la fois comme un compte-rendu d'activités et une analyse critique de la gestion et du fonctionnement des entités contrôlées en 1999-2000, ce rapport général public est le premier, depuis la création de la Cour.

Le présent rapport comprend 9 chapitres articulés en trois parties :

- la première présente le cadre d'intervention de la Cour, son organisation, son mode de fonctionnement ainsi que ses actions de formation interne et de coopération qu'elle a initiées dès sa création afin de devenir opérationnelle dans les meilleurs délais ;
- la deuxième est consacrée à l'examen des activités de chacune des chambres de la Cour au cours des années 1999 et 2000 ;
- la troisième développe quelques cas exemplaires et formule des recommandations afin d'améliorer la transparence et la bonne gouvernance.

\* \* \*

## **1. CADRE D'INTERVENTION**

### **11. EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL**

Au Sénégal, après l'indépendance en 1960, la fonction de juge des comptes était exercée par la Cour Suprême (3ème section). Suite à la réforme judiciaire de 1992 qui avait vu l'éclatement de cette dernière, cette compétence a été dévolue au Conseil d'Etat (2ème section). C'est à la suite de la réforme de 1999 qui parachève celle initiée en 1992, que cette fonction est désormais exercée par la Cour des Comptes, quatrième composante du pouvoir judiciaire après le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation.

Cette dernière réforme étant rendue nécessaire par l'évolution récente notée dans le paysage institutionnel du Sénégal et qui se caractérise d'une part, par un mouvement de décentralisation et, d'autre part, par des réformes qui tendent depuis quelques années à rendre indépendantes, dans l'espace francophone, les juridictions financières du système judiciaire classique. C'est dans ce cadre que le traité instituant l'UEMOA (article 68) demande aux Etats membres de créer en leur sein une Cour des comptes.

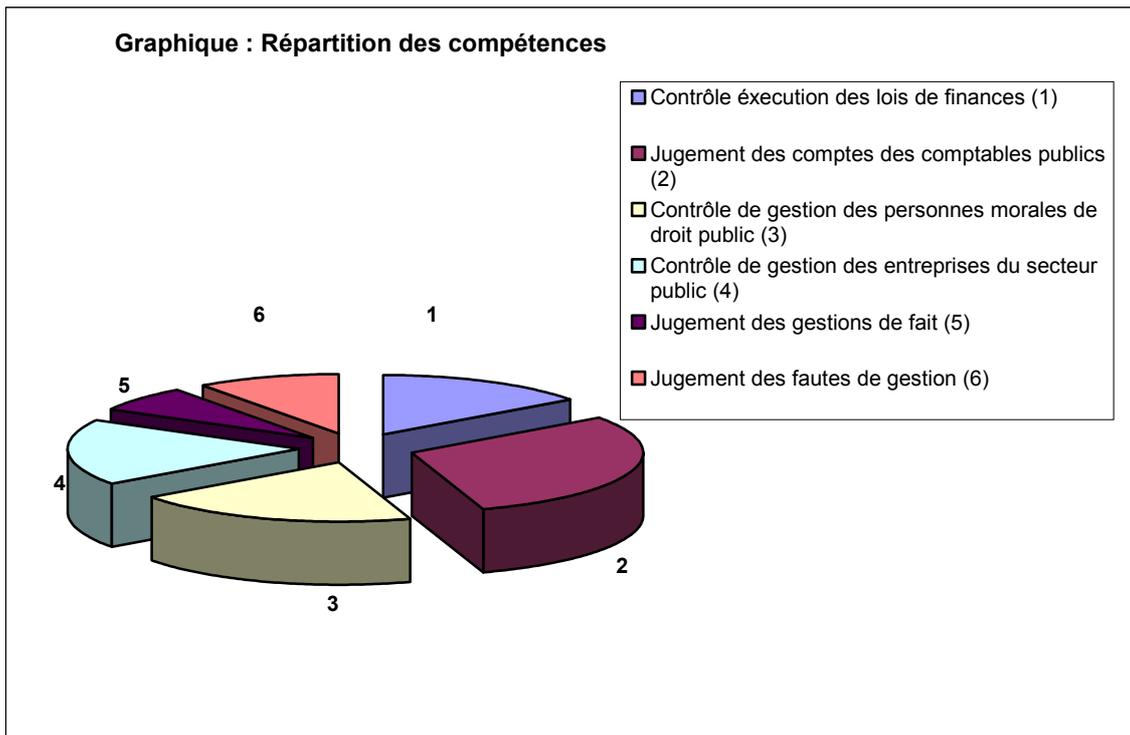
La Cour des Comptes, nouvelle haute juridiction et institution supérieure de contrôle des finances publiques, garde non seulement les mêmes attributions que l'ancienne deuxième section du Conseil d'Etat, mais elle voit s'élargir ses compétences, notamment avec les attributions de l'ancienne Cour de discipline budgétaire devenue Cour de discipline financière en 1998.

Un véritable ministère public a été institué. Son rôle est assuré par le Commissaire du Droit qui jouit d'une indépendance par rapport aux membres de la Cour. Sa principale mission est de requérir, de conclure et de veiller à la bonne application des lois et règlements au sein de la Cour.

### **12. LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR**

En application des dispositions des articles 68 et 92 de la nouvelle Constitution, la Cour des Comptes :

« 1) assiste le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, 2) juge les comptes des comptables publics, 3) vérifie la régularité des recettes et des dépenses et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les autres personnes morales de droit public, 4) assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique, 5) déclare et apure les gestions de fait et 6) sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle ».



Dans l'exécution de ses missions, la Cour, à travers ses quatre chambres, rend des jugements, fait rapport de ses vérifications, formule des recommandations et sanctionne les fautes de gestion.

## 121. La Chambre des affaires budgétaires et financières (1ère chambre)

Elle est chargée du contrôle des comptes et de la gestion des services financiers de l'Etat et de leurs établissements publics à caractère administratif.

Notamment, cette chambre :

- vérifie la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques ;
- s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services financiers de l'Etat et de leurs établissements publics administratifs ;
- juge les comptes des comptables principaux de l'Etat et prononce à leur encontre les charges relevées dans leurs comptes (débet) ou amendes qui en découlent ;
- prépare le rapport sur le projet de loi de règlement et la déclaration générale de conformité.

### 1°) le jugement des comptes des comptables publics

#### a) gestion patente

Sous réserve d'une délégation de la Cour donnée aux Trésoriers Payeurs régionaux pour procéder à un apurement administratif des comptes de gestion des comptables publics des collectivités locales, quelques 497 comptes ou états financiers doivent être produits chaque année à la Cour suivant le détail ci-dessous :

COUR DES COMPTES

<b>Comptables publics</b>	<b>Nombre de comptes</b>
<b>1) Etat</b>	
Trésorier Général	1
Receveur Général	1
Payeur Général	1
Trésoriers Payeurs Régionaux	9
<b>Sous-total 1</b>	<b>12</b>
<b>2) Collectivités locales</b>	
Receveurs des régions	10
Receveurs municipaux	60
Receveurs des communes d'arrondissement	43
Receveurs des Communautés rurales	320
<b>Sous-total 2</b>	<b>433</b>
<b>3) Etablissements publics</b>	
Agents comptables particuliers	52
<b>T O T A L</b>	<b>497</b>

Ce périmètre s'est élargi à la faveur de la création récente de 17 établissements publics de santé.

b) gestion de fait

Le nombre de dossiers portant sur des gestions de fait des deniers publics s'élève actuellement à deux. Cette activité juridictionnelle contentieuse de la Cour est fonction de la découverte d'opérations de recettes ou de dépenses présumées constitutives de « gestion de fait ». La procédure de la gestion de fait vise à sanctionner toute personne qui s'est comportée en comptable de deniers publics sans en avoir la qualité.

2°) Assistance au Président de la République, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale

La Cour assiste le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Ce contrôle est sanctionné par le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre le compte de l'Administration générale des Finances et les comptes des comptables publics qui sont annexés au projet de loi de règlement.

La Cour effectue toute enquête complémentaire qui pourrait lui être demandée par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen ou du vote du projet de loi de règlement.

### 3°) Contrôle de gestion

Enfin, cette chambre est également habilitée à exécuter tout contrôle de gestion sur les services financiers de l'Etat (essentiellement le ministère des Finances) et sur leurs établissements publics administratifs.

### **122. La Chambre des affaires administratives et des collectivités locales (2ème chambre)**

Elle est chargée du contrôle des comptes et de la gestion des services non financiers de l'Etat, des collectivités locales et des organismes publics qui leur sont rattachés. Notamment cette chambre :

- juge les comptes des comptables (receveurs) des collectivités locales et prononce à leur encontre les charges relevées dans leurs comptes (débet) ou amendes qui en découlent ;
- vérifie la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques ;
- s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les autres services de l'Etat, des collectivités locales et des organismes qui leur sont rattachés.

### **123. La Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques (3ème chambre)**

L'érection de la CVCCEP en chambre de la Cour a élargi ses compétences et renforcé son indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Elle exerce uniquement un contrôle de gestion (contrôle non juridictionnel) qui englobe tous les aspects de la gestion (efficacité, efficience, économie) mais aussi un contrôle de régularité.

Son champ d'intervention couvre :

- les sociétés nationales, sociétés de droit privé dont le capital est intégralement souscrit par l'Etat et, le cas échéant, par d'autres personnes morales de droit public ;
- les sociétés anonymes à participation publique, sociétés de droit privé dont l'Etat ne détient qu'une partie du capital, qui se subdivisent en :
  - sociétés à participation publique majoritaire, lorsque la participation directe ou indirecte de l'Etat est supérieure ou égale à 50 % du capital social,
  - sociétés à participation publique minoritaire, lorsque la participation directe ou indirecte de l'Etat est inférieure à 50 % du capital social (dans certains cas, la CVCCEP ne peut intervenir dans ces sociétés qu'après accord du Président de la République) ;
- les organismes dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la Cour détiennent, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital social permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;
- les organismes bénéficiant, sous quelque forme que ce soit, du concours financier ou de l'aide économique de l'Etat ou des organismes publics ainsi que des concours financiers de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

## COUR DES COMPTES

-l'ensemble des établissements publics non administratifs, quelle que soit la forme qu'ils revêtent (établissements publics à caractère industriel et commercial, établissements publics professionnels, établissements publics à caractère scientifique et technologique, établissements publics de santé, etc.) ;

-les institutions de sécurité sociale, les organismes de droit privé qui assurent en tout ou partie la gestion d'un régime de prévoyance ou de retraite légalement obligatoire ;

-les organismes publics ou privés faisant appel, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national, à la générosité publique et, le cas échéant, les organismes bénéficiaires des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes.

En outre, sur délégation de la Cour, la CVCCEP peut recevoir compétence pour contrôler la gestion de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités locales.

Le périmètre de contrôle du secteur parapublic couvre notamment les catégories d'entreprises publiques suivantes :

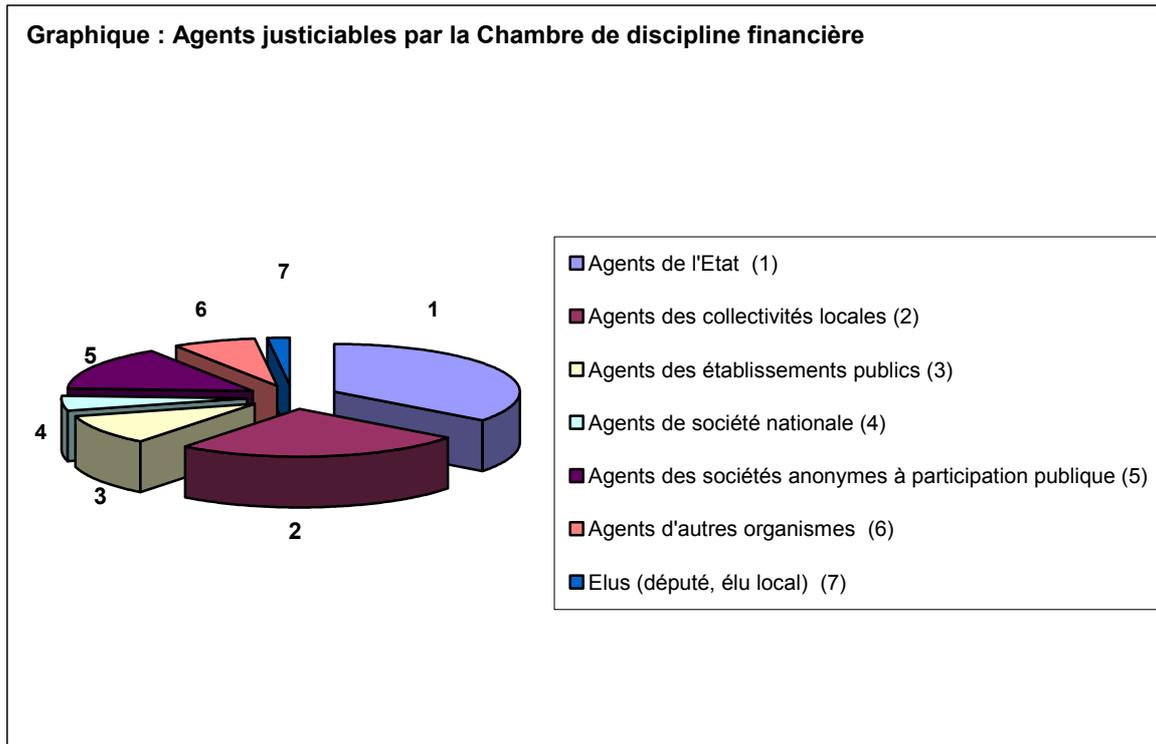
- 5 établissements publics à caractère industriel et commercial,
- 2 établissements publics à caractère scientifique et technologique,
- 25 établissements publics professionnels,
- 17 établissements publics de santé,
- 8 sociétés nationales,
- 19 sociétés anonymes à participation publique majoritaire,
- 19 sociétés anonymes à participation publique minoritaire.

### **124. La Chambre de discipline financière (4ème chambre)**

D'abord Cour de discipline budgétaire, puis Cour de discipline financière, la Chambre de discipline financière est devenue une chambre non permanente de la Cour (ce qui est une nouveauté). Elle ne se réunit qu'en tant que de besoin, c'est-à-dire en fonction des affaires déférées devant elle. Elle peut juger toute personne investie d'un mandat public national ou local. Seuls, le Président de la République et les membres du gouvernement échappent à sa compétence.

Pour toute faute de gestion commise dans l'un des 15 cas limitativement énumérés par l'article 49 de la loi organique sur la Cour des Comptes, la Chambre de discipline financière peut être saisie dans le délai de quatre années à partir de la découverte des faits en cause.

## Agents justiciables de la Chambre de discipline financière



### 125. Le ministère public

Les fonctions de ministère public auprès de la Cour sont exercées par le Commissaire du Droit. Il veille à la bonne application des lois et règlements au sein de la Cour. Il a pour principales fonctions :

- d'adresser des conclusions et des réquisitions écrites ou faire des observations orales complémentaires aux différentes formations juridictionnelles. A cette fin, lui sont obligatoirement communiqués tous les rapports ou arrêts, gestions de fait, saisines de faute de gestion et pourvois en révision ou en cassation pour avis .
- de tenir l'état des ordonnateurs et comptables publics ainsi que des services de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises ou organismes assujettis au contrôle de la Cour ;
- de déférer à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait ou susceptibles de relever de la Chambre de discipline financière ;
- de requérir l'application des amendes prévues par la loi organique sur la Cour des Comptes ;
- de suivre en relation avec les services habilités du ministère des Finances l'exécution des arrêts et décisions de la Cour.

\* \* \*

## 2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La Cour est organisée en chambres, en formations juridictionnelles (auprès desquelles le ministère public est représenté par le Commissaire du Droit) et en formations consultatives. Elle est dotée de personnel et d'un budget propre.

### A. ORGANISATION

#### 21. LES CHAMBRES

La Cour comprend quatre chambres dont trois chambres à compétence juridictionnelle et une chambre à compétence non juridictionnelle.

\* *Les trois chambres à compétence juridictionnelle* sont constituées de deux chambres permanentes et d'une chambre non permanente.

\*\* Les deux chambres permanentes sont :

- la chambre des affaires budgétaires et financières (CABF), chargée du contrôle des comptes et de la gestion des services financiers de l'Etat et de leurs établissements publics à caractère administratif.

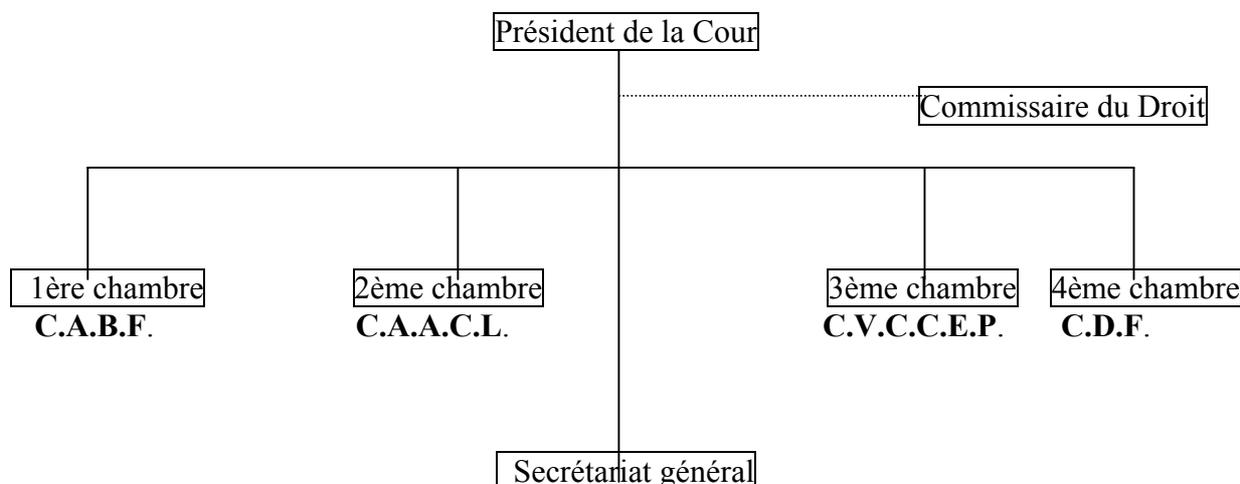
- la chambre des affaires administratives et des collectivités locales (CAACL), chargée du contrôle des comptes et de la gestion des autres services de l'Etat, des collectivités locales et des organismes publics qui leur sont rattachés.

\*\* La chambre non permanente est appelée chambre de discipline financière (CDF).

Elle est chargée de sanctionner les auteurs des faits mentionnés à l'article 49 (communément appelés « fautes de gestion ») de la loi organique sur la Cour des Comptes.

\*\* *La chambre à compétence non juridictionnelle*, appelée Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP) exerce un contrôle non juridictionnel (ou contrôle de gestion).

L'organigramme ci-dessous définit l'organisation de la Cour.



#### 22. LES AUTRES FORMATIONS

Parallèlement à cette organisation, les textes régissant le fonctionnement de la Cour prévoient plusieurs formations juridictionnelles ou consultatives à savoir :

- l'assemblée plénière solennelle,
- les chambres réunies,
- le comité des rapports et des programmes,
- la conférence des présidents et du Commissaire du Droit.

## **221. Formations juridictionnelles**

Outre les chambres, les deux formations de la Cour qui ont des fonctions juridictionnelles sont l'assemblée plénière solennelle et les chambres réunies.

### *L'Assemblée plénière solennelle*

Cette formation qui regroupe l'ensemble des membres de la Cour des Comptes, se réunit, sous la direction du Président de la Cour, à l'occasion de l'ouverture de l'année financière, pour l'installation de nouveaux magistrats et pour approuver le rapport général public, le rapport sur le projet de loi de règlement et la déclaration générale de conformité. C'est une audience publique. Le ministère public près la Cour y est représenté.

### *Les Chambres réunies*

Les chambres réunies sont présidées par le Président de la Cour et comprennent les Présidents de Chambre, les chefs de section et deux magistrats représentant chaque catégorie de magistrats.

Cette formation peut formuler des avis sur les questions de procédure ou de jurisprudence, juger les affaires qui lui sont déférées par le Président de la Cour, sur renvoi d'une chambre, sur réquisition du Commissaire du Droit, statuer sur l'amende pour entrave aux contrôles et être saisie, par le Président de la Cour, d'un avis sur des problèmes de fonctionnement de l'institution.

## **222. Formations consultatives**

Il existe deux formations consultatives :

### *Le Comité des rapports et des programmes*

Il est chargé de la préparation et de la présentation du rapport sur le projet de loi de règlement, de la déclaration générale de conformité et du rapport général public. Ce comité est présidé par le Président de la Cour.

### *La Conférence des Présidents et du Commissaire du Droit*

Présidée également par le Président de la Cour, cette conférence comprend le Commissaire du Droit, les Présidents de chambre, le secrétaire général et le greffier en chef et peut être consultée sur l'organisation, les travaux et l'activité générale de la Cour.

## **223. Conseil supérieur de la Cour des Comptes**

## COUR DES COMPTES

A l'instar des magistrats judiciaires, la Constitution a prévu pour les magistrats financiers un « Conseil Supérieur de la Cour des Comptes ».

Il est chargé de veiller au respect du statut des magistrats, à la bonne application de la loi organique sur la Cour et de statuer sur les nominations et l'avancement des magistrats. Il a enfin un rôle en matière disciplinaire.

Il est présidé par le Président de la République et comprend :

- un vice-Président : le Ministre chargé des Finances ;
- des membres :
  - deux personnalités qualifiées n'exerçant pas de mandat électif désignés respectivement par le Président de la République et le Président de l'Assemblée Nationale ;
  - le Président de la Cour des Comptes ;
  - le Commissaire du Droit ;
  - les Présidents de chambre ;
  - un délégué représentant les conseillers maîtres élu par ses pairs ;
  - un délégué représentant les conseillers référendaires élu par ses pairs ;
  - un délégué représentant les conseillers élu par ses pairs.

Seuls, sont membres permanents du Conseil, le Président de la Cour, le Commissaire du Droit et les Présidents de chambre. Les autres membres sont désignés ou élus pour une durée de trois ans, renouvelables une seule fois.

En raison de la situation des effectifs actuels qui ne permet pas la composition paritaire statutaire, les actes de la compétence du Conseil supérieur de la Cour des Comptes sont actuellement pris en dehors de cette formation, en application de la théorie des formalités impossibles.

## B. FONCTIONNEMENT

### 23. LES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel en service à la Cour est constitué d'agents affectés à des tâches de contrôle et à des tâches administratives, techniques et d'appui des différents services regroupés au sein du Secrétariat général.

#### 231. Le personnel de contrôle

Il comprend les magistrats, le rapporteur général, les commissaires et les rapporteurs particuliers directement affectés à des tâches de contrôle.

- *Magistrats de la Cour*

La Cour est composée des magistrats ainsi classés : le président de la Cour, les présidents de chambre, les chefs de section, les conseillers maîtres, les conseillers référendaires et les conseillers.

En vue de renforcer l'effectif très réduit de magistrats au moment de la création de la Cour, le gouvernement a arrêté un programme quadriennal de recrutement de 14 magistrats par an, l'effectif prévu étant de 60 magistrats au minimum en activité au sein de la Cour. La Cour a ainsi organisé en 1999 et 2000 deux concours de recrutement destinés à des hauts fonctionnaires de la hiérarchie A. Le premier concours offrant 14 postes de magistrats a été organisé en mars 2000 mais aucun candidat n'a été admis à cette session. Au cours d'une deuxième session organisée en septembre 2000, huit candidats ont été déclarés admis et ont pris leurs fonctions au début de l'année 2001.

***Il convient de souligner que tout magistrat de la Cour a l'obligation préalablement à sa prestation de serment, de déclarer par écrit et sur l'honneur, les biens meubles ou immeubles composant son patrimoine ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs.***

- *Rapporteur général, commissaires et rapporteurs particuliers de la CVCCEP*

Le rapporteur général, expert comptable, coordonne et supervise les missions de contrôle de la CVCCEP.

Les commissaires comprennent à la fois des magistrats et des contractuels. Les commissaires contractuels regroupent des professionnels titulaires du diplôme d'expertise comptable, d'une maîtrise ou du diplôme d'une école de commerce. Des demandes de recrutement complémentaires et/ou de détachement d'un ou de plusieurs magistrats de l'ordre judiciaire ont été formulées auprès des autorités pour renforcer l'effectif de la CVCCEP.

Les rapporteurs particuliers qui sont nommés pour une période variant de 1 à 2 ans, font partie des équipes de contrôle de la CVCCEP. Ce sont de jeunes volontaires internationaux, financés par la coopération française, diplômés d'écoles de commerce, de sciences politiques ou de gestion et engagés dans la filière de l'expertise comptable et de l'audit.

Au 31 décembre 2000, le personnel de contrôle était constitué de 20 agents suivant détail ci-dessous :

COUR DES COMPTES

<b>Catégorie d'agents</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Président de chambre	3	3
Rapporteur Général	1	1
Conseiller maître	1	1
Conseiller référendaire	2	7
Conseiller	0	3
Commissaire contractuel	3	3
Rapporteur particulier	4	2
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>20</b>

**232. Le personnel administratif**

Il anime l'ensemble des services regroupés au sein du Secrétariat général : greffe, documentation, informatique, administration générale, affaires budgétaires et gestion du personnel. Jusqu'à la fin du troisième trimestre 2000, ce personnel était composé de gendarmes (2), secrétaires (3), agent d'administration (1), agents de service (2) et chauffeur (1).

Les premiers recrutements du personnel administratif autorisé par la loi de finances de l'année 2000 ont été effectués au cours du dernier trimestre de l'année. Ainsi 20 agents non fonctionnaires de toutes catégories professionnelles et 2 fonctionnaires de la hiérarchie B diplômés du cycle B de l'Ecole Nationale d'Administration ont rejoint la Cour.

Au 31 décembre 2000, le personnel administratif était constitué de 33 agents suivant détail ci-dessous :

<b>Catégorie d'agents</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Conservateur	0	1
Greffier en Chef	1	1
Greffier	1	1
Agent d'administration	1	2
Secrétaire de direction	1	4
Archiviste	0	1
Secrétaire d'administration	0	2
Commis d'administration	0	3
Gendarme	2	2
Secrétaire	2	4
Chauffeur	1	9
Agent de service	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>33</b>

**233. Le personnel du ministère public**

Actuellement, il se réduit à la seule personne du Commissaire du droit qui est étroitement associé aux activités de la cour.

## 24. LE BUDGET DE LA COUR

La Cour dispose d'un budget propre qui retrace en prévision et en exécution les crédits qui lui sont affectés. Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution des dépenses de fonctionnement de la gestion 2000 :

Nature de dépenses	Montants
dépenses de personnel	115 828 331 F
autres dépenses de fonctionnement hors personnel	123 821 426 F

## 25. LES MOYENS MATERIELS

### 251. Locaux

A sa création, les services de la Cour, à l'exception de la CVCCEP qui dispose de locaux indépendants, étaient répartis dans des bureaux gracieusement mis à sa disposition par le Conseil d'Etat. Ces bureaux exigus ne permettaient pas aux magistrats et au reste du personnel de travailler dans des conditions satisfaisantes.

Cette situation préoccupante a connu un début de solution par l'affectation en date du 9 novembre 1999 d'un immeuble, situé au 15 de l'avenue Franklin Roosevelt, qui était précédemment le siège du Centre africain d'études monétaires (CAEM). Cet immeuble comporte cinq niveaux dont deux sont actuellement occupés par l'Observatoire national des Elections (ONEL).

Compte tenu de cette situation, la CVCCEP a été contrainte de rester dans ses anciens locaux qui, non plus n'offrent pas suffisamment d'espace pour accueillir du personnel supplémentaire et entreposer dans des conditions de sécurité optimum les archives et documents sensibles.

La direction de la gestion du patrimoine bâti de l'Etat a entrepris un travail de rénovation des locaux de la Cour en faisant procéder à des réaménagements de certaines pièces. Ainsi, une petite salle d'audience a été agencée pour abriter des réunions importantes, telles que les audiences solennelles de la Cour et réunions de chambre. Toutefois, l'immeuble, dans sa configuration actuelle et compte tenu des prévisions de recrutement, ne sera pas en mesure de contenir l'ensemble des services et des archives de la Cour.

La Cour a emménagé dans ses nouveaux locaux le 2 avril 2001.

### 252. Moyens bureautiques et informatiques

## COUR DES COMPTES

Il convient de souligner le dénuement quasi-total de l'institution en outils modernes et performants. En effet, seule la CVCCEP disposait en 2000 d'un réseau informatique de 8 postes et d'une connexion à Internet.

Le matériel de reproduction est également limité au photocopieur de la CVCCEP.

### **253. Véhicules**

Le parc automobile de la Cour se réduit au véhicule du président de la Cour, à un véhicule de liaison proposé à la réforme et à 3 véhicules de la CVCCEP.

Face à l'ampleur de la tâche résultant tant des compétences que des sollicitations nationales et internationales qui attestent du rôle croissant que la Cour doit jouer dans la vie publique, les moyens humains, financiers et matériels mis à sa disposition restent, malgré les efforts importants consentis par l'Etat, très largement en deçà du niveau optimum.

## 26. LA METHODOLOGIE DE CONTROLE

La Cour effectue ses contrôles conformément au programme annuel qu'elle établit en toute indépendance. Elle peut, en outre, effectuer des vérifications ou enquêtes spécifiques à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale.

Puisqu'un contrôle peut rarement porter sur l'ensemble des éléments à examiner, la Cour utilise le contrôle par sondage. Celui-ci comporte toutefois un nombre suffisamment représentatif d'éléments permettant de juger la qualité de la gestion financière et de sa conformité aux lois et règlements.

La méthode de contrôle de la Cour tient compte de l'évolution des sciences et techniques ayant trait à la gestion financière et préconisées par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI) et la Fédération internationale des comptables (IFAC). Un guide d'audit est à la disposition du personnel de contrôle de la CVCCEP et un manuel de procédures de la Cour est en cours d'élaboration.

**La Cour procède par écrit et de manière contradictoire** : qu'elle vérifie sur pièces et sur place ou seulement sur documents, les personnes concernées sont toujours mises à même de présenter leurs observations ou moyens de défense avant toute conclusion définitive. Ses investigations sont secrètes et, pour assurer la garantie des droits de la défense, la Cour applique la règle de la **collégialité** et du **double arrêt**. Cela se traduit pour les procédures juridictionnelles par un arrêt provisoire (sauf en matière de faute de gestion) puis un arrêt définitif et pour les procédures non juridictionnelles par un rapport provisoire puis un rapport définitif. La Cour est habilitée, dans l'accomplissement de sa mission, à se faire communiquer tous documents ou informations utiles relatifs à la gestion soumise à son contrôle. Le secret professionnel n'est pas opposable aux magistrats et rapporteurs de la Cour et ceux-ci ont un droit d'accès direct et permanent au sein des organismes où ils sont en mission. Toute entrave à ces prérogatives est punissable d'une amende et éventuellement de peines disciplinaires ou administratives.

### 2.61. Méthodologie de contrôle des chambres en matière juridictionnelle

#### 1) Jugement des comptes

*Production des comptes* - Cinq mois après la clôture de chaque gestion, les comptables principaux de l'Etat, des collectivités locales (sous réserve de l'apurement administratif des comptes par les Trésoriers Payeurs Régionaux) et des établissements publics doivent transmettre à la Cour leurs comptes de gestion, appuyés des pièces générales et des pièces justificatives des recettes et de dépenses qu'ils ont effectuées durant la gestion écoulée.

Cette obligation de rendre compte peut être sanctionnée d'une amende de 20 000 F par mois de retard de la part de la Cour à l'encontre du comptable concerné.

Peuvent en outre être vérifiés, sur place et sur pièces, les documents justifiant les différentes catégories de dépenses ou de recettes publiques dans les services centralisateurs.

En ce qui concerne la consommation des crédits, le ministre chargé des finances en adresse à la Cour un état avec les documents à l'appui.

Les ordonnateurs des autres collectivités publiques transmettent également par l'intermédiaire du receveur un compte administratif à la Cour.

## COUR DES COMPTES

*Instruction du dossier* : Le président de chaque chambre de la Cour répartit les dossiers de sa compétence entre les magistrats de sa chambre. D'autres rapporteurs peuvent également être désignés en concertation avec les présidents des chambres auxquelles ils appartiennent.

Les rapporteurs procèdent à la vérification des comptes en se rapportant aux pièces de recettes et de dépenses et aux justifications qui y sont annexées. Ils élaborent ensuite un rapport à fin d'arrêt et un projet d'arrêt provisoire qu'ils présentent à la chambre.

*Arrêt provisoire* : La Cour siège en chambre à huis clos. Elle rend un arrêt provisoire par lequel elle enjoint, le cas échéant, au comptable d'apporter des explications ou justifications sur des constatations valant charges. Le comptable dispose d'un délai d'un mois pour répondre aux observations et injonctions de l'arrêt provisoire.

Le retard du comptable dans la production des justifications peut être sanctionné dans l'arrêt définitif par une amende de 100 000 F au maximum par injonction et par mois de retard injustifié.

*Arrêt définitif* : Dès que l'affaire est complètement instruite, la chambre rend un arrêt définitif soit :

- de décharge à l'égard du comptable demeuré en fonction ;
- de quitus à l'égard du comptable sorti de fonction ;
- de débet qui fait obstacle à la décharge du comptable jusqu'à ce qu'il soit apuré, au besoin par les héritiers de celui-ci.

La règle du double arrêt applicable à la gestion patente l'est également pour la « gestion de fait ».

La Cour juge en premier et dernier ressort, sous réserve de pourvoi en révision devant elle ou en cassation devant le Conseil d'Etat.

### 2) Jugement des fautes de gestion

Les auteurs des fautes de gestion sont déférés devant la chambre de discipline financière de la Cour.

La procédure se déroule selon les étapes principales suivantes :

*Saisine* : La Chambre de discipline financière peut être saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, le Ministre chargé des Finances, le Président de la Cour des Comptes et le Président de la CVCCEP.

Les demandes de poursuites sont adressées au Commissaire du Droit.

*Déclenchement des poursuites* : Le Commissaire du droit informe l'intéressé des poursuites dirigées contre lui par lettre recommandée avec accusé de réception puis transmet le dossier au président de la chambre qui désigne un rapporteur pour procéder à l'instruction de l'affaire.

*L'instruction* : Le conseiller rapporteur a tous pouvoirs d'investigation, sans entrave du secret professionnel. Après cette instruction, le dossier est transmis au Commissaire du Droit qui prend une décision de renvoi ou propose le classement de l'affaire. Ce classement a lieu si l'autorité qui l'a saisi ne le requiert pas, dans le délai d'un mois, de poursuivre.

Les droits de la défense du mis en cause devant la chambre de discipline financière sont garantis ; celui-ci peut obtenir communication de son dossier, rendre un mémoire écrit pour sa défense et bénéficier de l'assistance d'un conseil. De même, au cours de l'audience c'est à lui que revient de prendre la parole en dernier

*Le jugement* : Les audiences de la chambre ne sont pas publiques. La chambre siège avec l'assistance du greffier, en présence du Commissaire du Droit, des prévenus et de leurs conseils qui ne sont pas présents lors de la délibération.

Lorsque plusieurs personnes sont impliquées dans la même affaire, leur cas peut être instruit et jugé simultanément et faire l'objet d'un seul et même arrêt.

*La décision* : La décision de la chambre de discipline financière est revêtue de la formule exécutoire. Elle n'est pas susceptible d'appel. Elle est publiée au Journal officiel. Elle peut, en revanche, faire l'objet de pourvoi en révision devant les chambres réunies de la Cour des Comptes ou en cassation devant le Conseil d'Etat.

En cas de condamnation, la peine est une amende comprise entre 50 000 F au minimum et le double du traitement ou salaire brut annuel du prévenu à la date où les faits ont été commis ou du traitement ou salaire brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé de la grille indiciaire de la fonction publique à l'époque des faits si l'intéressé n'est pas salarié.

## **262. Méthodologie de contrôle de la chambre des Affaires budgétaires et financières et de la chambre des affaires administratives et des collectivités locales en matière non juridictionnelle**

### 1) objectif et étendue du contrôle

Le contrôle non juridictionnel englobe tous les aspects de la gestion. La Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés (efficacité), l'adéquation des moyens utilisés (efficience), les coûts des biens et services produits (économie), les prix pratiqués et les résultats financiers. Le contrôle porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités y compris la comptabilité des matières ainsi que sur la matérialité des opérations qui y sont décrites (réalité).

### 2) étapes du contrôle

L'instruction : le rapporteur désigné, après préparation de la mission, procède à l'examen des états financiers, notamment bilan et documents annexes et en tire toutes les conclusions sur les résultats et la qualité de la gestion.

Procédure contradictoire : Le magistrat établit un pré-rapport qui est communiqué par le président de la chambre aux dirigeants du service ou de l'organisme contrôlé qui doivent répondre dans le délai d'un mois, par mémoire écrit. Ce mémoire est à la fois transmis au rapporteur et au magistrat contre-rapporteur qui en tiennent compte pour l'établissement du rapport définitif.

Avis du ministère public : le dossier complet est ensuite transmis au Commissaire du droit pour ses conclusions.

### 3) le rapport définitif et suites du contrôle

A l'issue de la procédure, la chambre concernée, après audition des parties s'il paraît nécessaire d'éclaircir certains points, arrête définitivement le rapport dans lequel elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes, propose le cas échéant les redressements qu'elle estime nécessaires, les sanctions qui paraissent s'imposer et porte un avis sur la qualité de la gestion.

Elle signale enfin les modifications qui lui paraissent devoir être apportées à la structure ou à l'organisation de l'organisme contrôlé.

Après délibération, si la chambre a constaté des irrégularités dues aux administrations, relevé des lacunes dans la réglementation ou des insuffisances dans l'organisation administrative et comptable, elle informe, par voie de référé du président de la Cour, les dirigeants des organismes contrôlés, les ministres intéressés ou les autorités de tutelle et leur demande de faire connaître à la Cour les mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés.

Dans chaque ministère, un fonctionnaire de l'administration centrale dont la désignation est notifiée à la Cour, est chargé de veiller à la suite donnée aux référés.

### **263. Méthodologie de la CVCCEP**

Bien qu'elle ne puisse pas être qualifiée d'organe juridictionnel, la CVCCEP se démarque des organes de contrôle administratif sur certains points : elle est présidée par un magistrat inamovible, ses procédures sont écrites, contradictoires et collégiales, elle fait partie d'une Institution Supérieure de Contrôle ayant pouvoir juridictionnel et certains de ses commissaires sont eux-mêmes des magistrats de la Cour. Ses conclusions et recommandations, une fois approuvées par le Président de la République, ont valeur de directives présidentielles immédiatement exécutoires. Ses recommandations peuvent faire l'objet de référés aux dirigeants et ministres concernés par le Président de la Cour.

#### 1) objectifs et étendue des contrôles

Les interventions de la CVCCEP peuvent être qualifiées de missions d'audit à objectif étendu. En effet, ses contrôles ne se limitent pas à l'appréciation du respect de la réglementation et de la qualité des états financiers, déjà audités par des commissaires aux comptes, du moins pour les entités qui y sont astreintes, mais englobent l'appréciation des performances de l'entité, de la gestion optimale de ses ressources et, en définitive, de la qualité de son management.

Chaque contrôle comporte trois aspects, plus ou moins étendus selon les circonstances :

*Audit de conformité* : audit comptable et financier classique complété par la vérification du respect des dispositions légales et réglementaires en matière de droit des sociétés, droit social, etc.

Audit d'efficacité de la gestion : vérification du respect des contrats-plans et des lettres de mission et appréciation des résultats économiques obtenus.

*Audit d'efficience de la gestion* : vérification de l'optimisation des moyens et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par l'entité.

En dénonçant les dysfonctionnements, voire les malversations, la CVCCEP contribue à l'instauration des principes de bonne gouvernance et de transparence financière au sein des entreprises publiques.

## 2) programme annuel de contrôle

La Commission fixe elle-même, en assemblée restreinte, son programme annuel de contrôle et le communique, pour information, aux Autorités et aux autres corps de contrôle de l'Etat. A ce programme, peuvent s'ajouter des missions particulières effectuées à la demande du Président de la République, du Premier Ministre ou de l'Assemblée nationale.

Le nombre de missions est actuellement d'environ une dizaine par an, mais celui-ci varie selon les années. En moyenne, chaque entreprise ou établissement public fait l'objet d'un contrôle de la CVCCEP tous les cinq ans.

## 3) les étapes du contrôle

Les contrôles se déroulent en trois phases distinctes :

*Le contrôle sur place* : La préparation de la mission requiert la rédaction du plan de mission et de la lettre de mission, ainsi que la tenue d'une réunion de lancement. Les contrôles sur pièces et sur place sont alors réalisés (entretiens, vérification des pièces, inventaires physiques, circularisations, inspection physique des sites, etc.). Ces travaux sont sanctionnés par la rédaction du rapport provisoire, signé par le rapporteur général et l'équipe de contrôle, qui est adressé à l'entité contrôlée, aux autorités de tutelle et aux autres corps de contrôle.

*La procédure contradictoire* : Les réponses écrites formulées par l'entité à la suite du rapport provisoire sont examinées. Afin de faire valoir leurs arguments concernant le contenu du rapport provisoire, ses destinataires, ainsi que les représentants des autorités de tutelle et des autres corps de contrôle, sont invités à participer à une assemblée plénière présidée par la CVCCEP.

*Les conclusions définitives et leurs suites* : Les conclusions définitives, signées par le Président de la Commission, sont rédigées et adoptées en assemblée restreinte. Elles sont transmises au Président de la République pour être transformées en directives présidentielles, aux dirigeants, aux autorités de tutelle et aux corps de contrôle. Le Contrôle financier et la CVCCEP assurent le suivi des directives présidentielles.

Les conclusions définitives sont également transmises au Président de la Cour des Comptes aux fins de référés aux dirigeants ou ministres concernés. Les auteurs de fautes de gestion sont traduits devant la Chambre de Discipline financière de la Cour. Le Président de la Cour peut envoyer un référé au Ministre de la Justice pour poursuites pénales.

*Supervision des contrôles* : La direction de l'ensemble des missions incombe au rapporteur général. Il assure la supervision et la coordination de tous les travaux. Les contrôles sont effectués par une équipe de commissaires et de rapporteurs particuliers (essentiellement des coopérants ou des stagiaires issus de l'Université de Dakar ou d'écoles de commerce).

La taille de l'équipe de contrôle est adaptée à chaque mission en fonction de ses caractéristiques.

## 4) normes de travail

## COUR DES COMPTES

La CVCCEP s'est forgée une méthodologie propre, inspirée des méthodes de travail utilisées par les cabinets d'audit internationaux.

Ainsi, elle se réfère aux normes de travail édictées par l'International Federation of Accountants (IFAC). La démarche de planification des missions, l'organisation des dossiers de travail, la supervision des travaux et les techniques de contrôle de l'existence réelle des faits répondent aux normes internationales en matière d'audit.

Les supports techniques, à la disposition des membres de la CVCCEP, sont rassemblés dans un guide de contrôle et dans un manuel reprenant tous les textes de référence.

\* \* \*

### **3. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DES AFFAIRES BUDGETAIRES ET FINANCIERES (PREMIERE CHAMBRE)**

#### **31. JUGEMENT DES COMPTES DE GESTION ET CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES**

Examen des gestions patentées : En 1999 et 2000, cent huit (108) comptes de gestion des années 1987/1988 – 1996 des 12 comptables principaux de l'Etat ont été jugés suivant détail ci après.

Poste comptable	1987 1988	1988 1989	1989 1990	1990 1991	1991 1992	1993	1994	1995	1996	Total
Trésorier Général	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Receveur Général	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Payeur Général	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Ziguinchor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Diourbel	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Thiès	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Saint-Louis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Kaolack	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Louga	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Kolda	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Tamba	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Trésorier-Payeur Régional de Fatick	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>108</b>

A l'issue de ces audiences, 24 arrêts de quitus à l'égard des comptables sortis de fonction et 10 arrêts de décharge à l'égard de comptables encore en fonction ont été rendus.

Examen des lois de règlement : De même, 9 rapports sur l'exécution des lois de finances et 9 déclarations générales de conformité ont été élaborés et annexés aux projets de loi de règlement se rapportant aux gestions closes des 9 années de la période 1987/1988 à 1996 ;

Ces projets de loi de règlement déposés au bureau de l'Assemblée pendant la session budgétaire ont été votés par le Parlement au cours d'une session extraordinaire en janvier 2000.

Ainsi, les efforts conjugués des services du ministère de l'économie et des finances et de la Cour ont permis la résorption de cet important retard dans le dépôt et le vote des projets de lois de règlement. Ce retard important et généralisé dans la reddition des comptes dans les Etats de l'UEMOA était tel que le Conseil des Ministres de l'UEMOA a prescrit aux Etats, dans la Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, de prendre toutes dispositions afin que les projets de lois de règlement relatives aux lois de finances antérieures soient déposés et distribués au plus tard le 31 décembre 1999.

Le Sénégal s'est conformé à cette directive grâce notamment à l'adoption de la procédure d'apurement juridictionnel accéléré. Cette procédure simplifiée de vérification permet notamment au juge, à partir du compte sur chiffres, de s'assurer de l'intangibilité de la ligne de compte (report correct de solde) des comptes de gestion successifs du comptable pendant la période considérée. Les jugements concernés ne peuvent donc avoir identifié l'ensemble des éventuelles anomalies qui auraient pu être relevées le cas échéant pour un contrôle approfondi.

### **32. PRINCIPALES CONSTATATIONS**

Situation financière de l'Etat : L'exécution des lois de finances de la période s'est soldée par une réduction constante du déficit. Le solde en franc courant est passé d'un déficit de 96,2 milliards en 1987/1988 à un excédent de 2,7 milliards en 1996.

Cette amélioration notable du solde tient au succès dans l'application stricte des mesures rigoureuses mises en œuvre après la dévaluation du franc CFA en 1994 et renforcées en 1995 et 1996 grâce notamment à la stagnation des dépenses ordinaires (+ 0,7 %) sur la période consécutivement à la contraction des crédits accordés aux services (même si les salaires ont enregistré une hausse de 33,9 %) d'une part et, d'autre part, à une augmentation de presque du double des recettes fiscales. Globalement les mesures d'assainissement des finances publiques appliquées sur la période ont donné des résultats satisfaisants.

Les données des tableaux et des graphiques, ci-après, de l'évolution des recettes fiscales (n°1 et 1A) et du solde d'exécution des lois de finances (n° 2 et 2A) de la période confirment cette tendance.

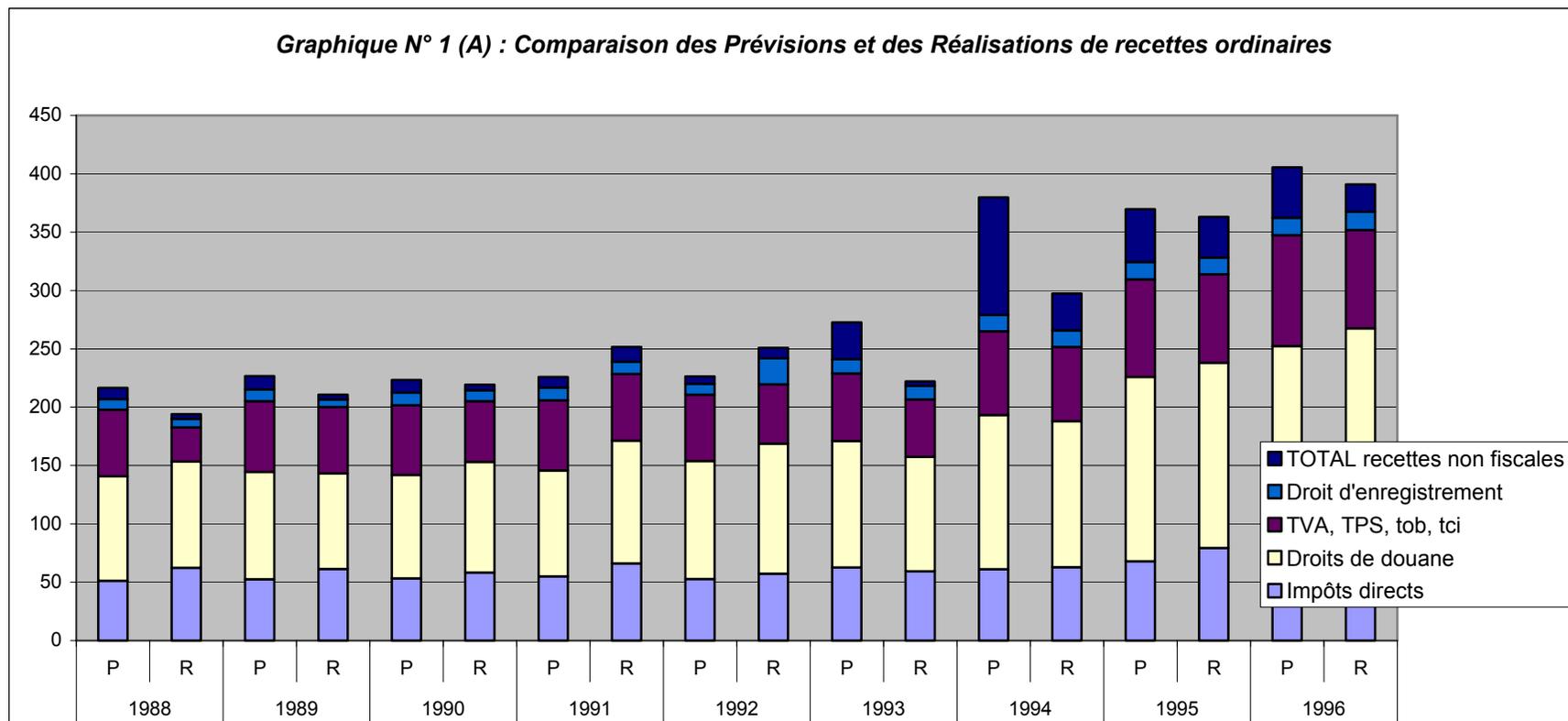
COUR DES COMPTES

**Tableau N° 1 : Comparaison des prévisions et des réalisations des recettes ordinaires 1987/1988 - 1996**

(en milliard de francs)

Nature des opérations	1987 - 1988		1988 - 1989		1989 - 1990		1990 - 1991		1991 - 1992 <sup>(1)</sup>		1993		1994		1995		1996	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
Impôts directs	51,2	62,3	52,5	61,4	53,4	58,3	55,2	66,3	52,7	57,3	62,7	59,5	61,1	62,8	68	79,4	77,6	84,1
Droits de douane	89,6	91,1	92,1	81,8	88,7	94,7	90,6	104,9	101,3	111,4	108,3	97,8	132,3	125,2	158	158,6	174,7	183,5
TVA, TPS, tob, tci	57	29,4	60,5	56,8	59,5	52,2	60	57,1	56,7	50,8	57,9	49,3	71,7	63,7	83,4	75,8	95,1	84,2
Droit d'enregistrement	9,2	7,1	10,1	6,7	10,8	9,2	10,9	10,6	9,3	22,2	12,2	11,7	13,9	14,2	15	14,3	15	15,5
<b>TOTAL recettes fiscales</b>	<b>207</b>	<b>190,8</b>	<b>215,2</b>	<b>206,8</b>	<b>212,4</b>	<b>214,5</b>	<b>216,7</b>	<b>238,9</b>	<b>219</b>	<b>241,7</b>	<b>241,1</b>	<b>218,3</b>	<b>279</b>	<b>265,9</b>	<b>324,4</b>	<b>328,3</b>	<b>362,4</b>	<b>367,3</b>
Revenu du domaine	5,6	1,2	7,9	1,4	5,9	2,3	3,4	6,4	2,1	6	6	1,4	11	2,6	16,3	11,7	11,3	2,7
Revenu exploitation industrielle	2,9	3,1	2,9	1,4	3,1	1,6	2,7	1,7	1,6	1	23,9	0,8	33,8	27,9	27	22,8	25,8	20,9
Contribution et participation	1	-	0,7	1,2	1,8	1	3,1	4,8	2,5	2,4	1,7	1,8	56	1	2	0,6	6	0,2
<b>TOTAL recettes non fiscales</b>	<b>9,5</b>	<b>4,2</b>	<b>11,5</b>	<b>4</b>	<b>10,9</b>	<b>4,9</b>	<b>9,3</b>	<b>12,8</b>	<b>6,3</b>	<b>9,3</b>	<b>31,6</b>	<b>3,9</b>	<b>100,8</b>	<b>31,5</b>	<b>45,3</b>	<b>35,1</b>	<b>43,1</b>	<b>23,7</b>
<b>TOTAL recettes ordinaires</b>	<b>216,5</b>	<b>195</b>	<b>226,8</b>	<b>210,8</b>	<b>223,3</b>	<b>219,5</b>	<b>226</b>	<b>251,7</b>	<b>225,3</b>	<b>251</b>	<b>272,7</b>	<b>222,3</b>	<b>379,8</b>	<b>297,4</b>	<b>369,7</b>	<b>363,4</b>	<b>405,5</b>	<b>391</b>

Graphique N° 1 (A) : Comparaison des Prévisions et des Réalisations de recettes ordinaires



COUR DES COMPTES

Tableau N° 2 : Comparaison des prévisions et des réalisations des lois de finances de la période 1987/1988 – 1996

en milliards fefa

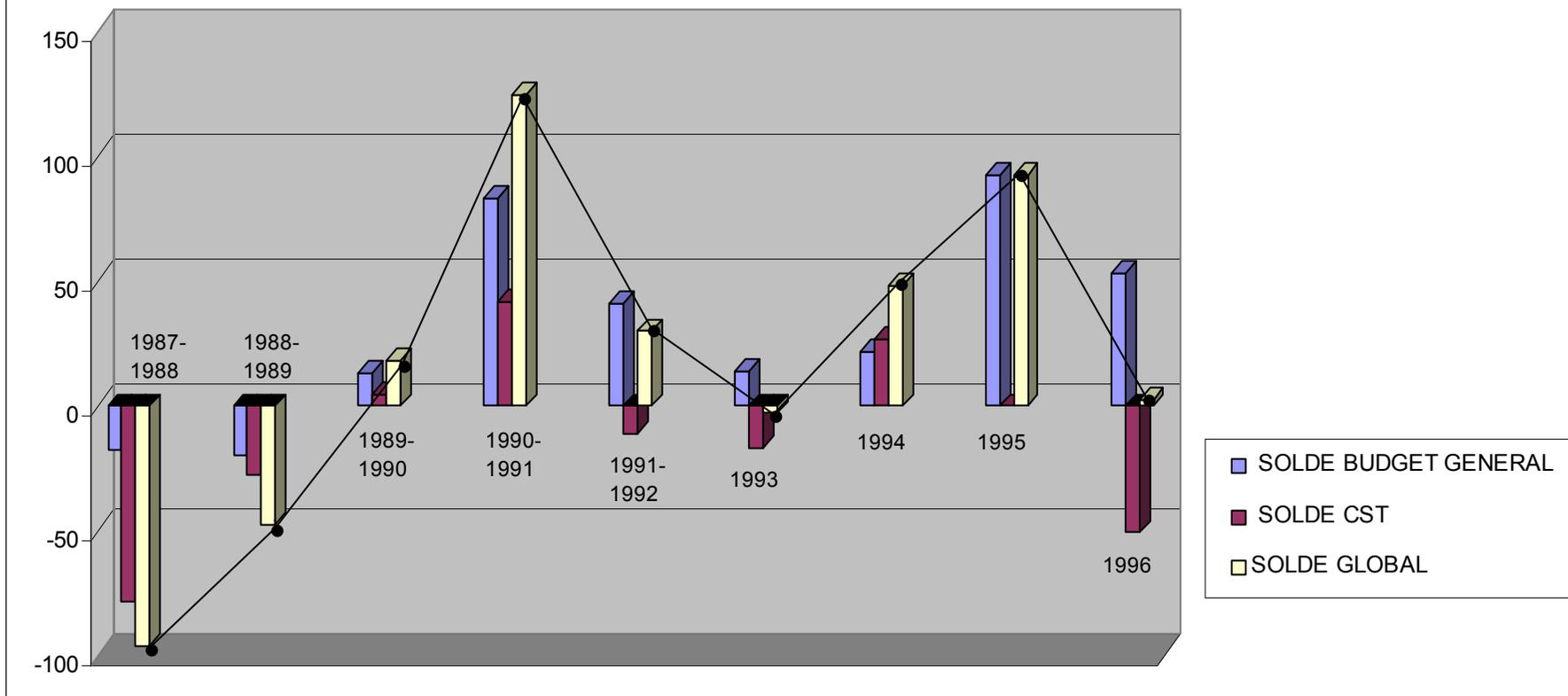
Nature des opérations	1987 - 1988		1988 - 1989		1989 - 1990		1990 - 1991		1991 - 1992 (1)		1993		1994		1995		1996	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
<b>BUDGET GENERAL</b>																		
Recettes de Budget général	238,5	213	254,3	216,7	251,8	248,5	256,5	299,1	259,2	285,5	282,2	261,5	379,8	297,5	369,7	363,4	405,5	391
- Recettes ordinaires	216,5	195	226,8	210,8	223,3	219,5	226	251,7	225,3	251	272,7	222,3	379,8	297,4	363,7	363,4	405,5	391
- Recettes extraordinaires	22	18	27,5	5,9	28,5	29	30,5	47,4	33,9	34,5	9,5	39,2	0	0,1	0	0	0	0
Charges du Budget général	238,5	230,7	254,3	236,1	251,8	235,3	256,5	216,1	259,2	244,2	231,5	247,8	276,7	275,9	280,5	271,2	298,2	337,6
- Traitements et salaires	108	120	111,2	121	112,7	124,8	123,8	125,9	110,2	128,3	127,2	124,3	149	147,6	157,5	142,8	162,5	160,7
- Autres dép. ordinaires	108,5	95,8	115,6	96,7	110,6	97,9	102,2	80,2	115,1	87,4	77,3	89	94,7	99,4	90	90	96,1	96,5
- Dépenses en capital	22	14,9	27,5	18,4	28,5	12,6	30,5	10	33,9	28,6	27	34,5	33	28,9	33	38,4	39,6	80,4
<b>SOLDE BUDGET GENERAL</b>	<b>0</b>	<b>-17,7</b>	<b>0</b>	<b>-19,4</b>	<b>0</b>	<b>13,1</b>	<b>0</b>	<b>83</b>	<b>0</b>	<b>41,2</b>	<b>50,7</b>	<b>13,7</b>	<b>103,1</b>	<b>21,6</b>	<b>89,2</b>	<b>92,2</b>	<b>107,3</b>	<b>53,4</b>
<b>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b>																		
Ressources propres	118,1	114,9	138,5	111,4	140	37,1	121,3	38,6	110,3	28,7	33,5	19,5	38,2	59,3	40,7	62,5	32,9	31,1
Charges	118	193,4	138,5	139,3	140	32,3	121,3	80,1	110,3	40,9	143,7	36,1	240,8	32,8	236,7	62,5	190,1	81,8
<b>SOLDE CST</b>	<b>0</b>	<b>-78,5</b>	<b>0</b>	<b>-27,9</b>	<b>0</b>	<b>4,8</b>	<b>0</b>	<b>41,5</b>	<b>0</b>	<b>-11,2</b>	<b>-110,2</b>	<b>-16,6</b>	<b>-202,6</b>	<b>26,5</b>	<b>-196</b>	<b>0</b>	<b>-157</b>	<b>-50,7</b>
<b>COMPTES Annexes. BUDGET</b>																		
Ressources affectées	99		95,8		115,2		138,6		71		112		118		191,5		223,7	
Dépenses d'investissements	99		95,8		115,2		138,6		71		112		118		191,5		223,7	
<b>SOLDE CAB</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>	
<b>SOLDE GLOBAL</b>	<b>0</b>	<b>-96,2</b>	<b>0</b>	<b>-47,3</b>	<b>0</b>	<b>17,9</b>	<b>0</b>	<b>124,5</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>-59,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-99,5</b>	<b>48,1</b>	<b>-106,8</b>	<b>92,2</b>	<b>-49,9</b>	<b>2,7</b>

Légende : P : prévisions ; R : réalisation ; CAB : comptes annexes au budget ; CST : comptes spéciaux du Trésor

N.B : (1) la gestion 1991/1992 s'étalait sur 18 mois. Les données sont rapportées à 12 mois

COUR DES COMPTES

Graphique N° 2 (A) : Evolution des soldes d'execution des lois de finance (réalisations)



*Gestion des autorisations budgétaires* : Sur la période, les modifications réglementaires des autorisations budgétaires par transferts ou virements de crédits n'ont pas été très importantes en pourcentage du montant total des crédits ouverts (1 à 2 %). En revanche, des modifications législatives des autorisations budgétaires par des lois de finances rectificatives sont intervenues en 1993 (plan d'urgence) et 1994 (dévaluation de franc CFA). Les dépassements de crédits ont surtout concerné les crédits évaluatifs dont les dépenses de personnel qui ont été exécutés pour la première fois dans la limite des crédits ouverts pendant la gestion 1993.

*\* réintégration au budget général de comptes spéciaux du Trésor*

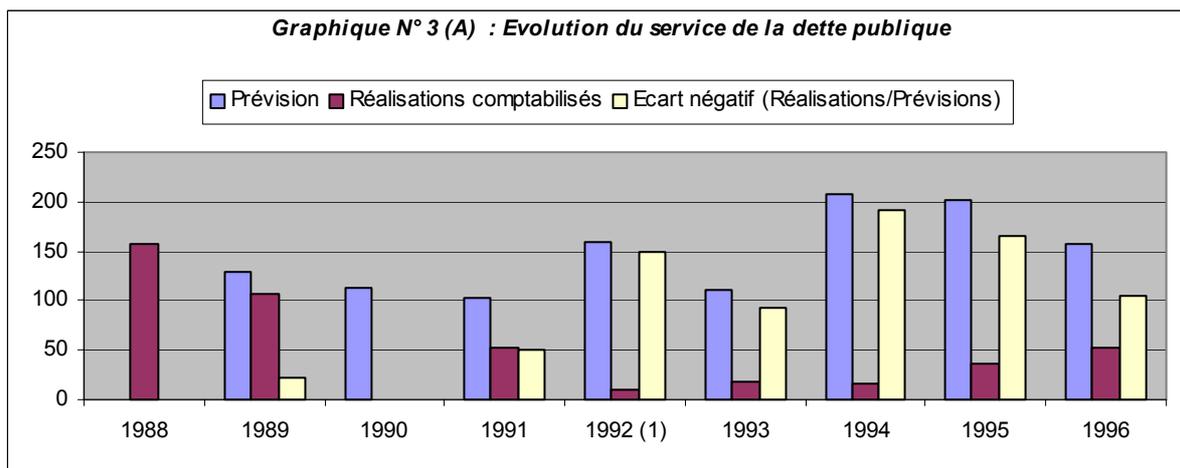
Un effort important de lisibilité du budget a été noté. C'est ainsi que plusieurs comptes d'affectation spéciale qui ne disposent pas de ressources affectées suffisantes pour justifier leur création ont été purement et simplement réintégrés au budget général réduisant ainsi considérablement le nombre de comptes spéciaux encore en activité.

*\* la caisse autonome d'amortissement*

Une exception notable concerne la Caisse autonome d'amortissement qui reste toujours un compte d'affectation spéciale alors même que les ressources qui lui sont affectées sont dérisoires au regard de la charge que représente le montant annuel de l'amortissement de la dette en principal et intérêts. La Cour constate en outre que les paiements effectués sur la période au titre de la dette publique retracés dans le tableau n° 3 et le graphique n° 3A ne sont pas tous comptabilisés en dépenses au niveau de la Caisse autonome d'amortissement.

<b>DETTE PUBLIQUE</b>	<b>1987-1988</b>	<b>1988-1989</b>	<b>1989-1990</b>	<b>1990-1991</b>	<b>1991-1992<sup>(1)</sup></b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Prévision</b>	-	128	113,7	102,7	159	111,2	206,9	202	157,7
- Intérieur		22,1	18,5	18,7	20,4	26,8	71,1	43,6	39,2
- Extérieur		106	100,2	84	108,6	84,4	135,8	158,4	118,5
<b>Réalisations comptabilisés</b>	157,7	107	-	52	9,3	18,5	15,6	36,6	53,3
<b>Ecart (Réalisations/Prévisions)</b>	-	-21,4	-	-50,7	-149,7	-92,7	-191,3	-165,4	-104,4

## COUR DES COMPTES



Enfin, la subvention du budget de fonctionnement au profit de la caisse autonome d'amortissement autorisée par la loi de finances n'a pas fait l'objet d'un ordonnancement sur la période.

*Comptes annexes du budget* : En application de l'article 30 de la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 « les fonds reçus sous forme de subventions ou de prêts au titre de l'aide extérieure et dont le trésor public n'est pas comptable assignataire sont portés au crédit des comptes annexes au budget créés à cet effet ». Ces comptes sont débités des sommes nécessaires à l'exécution des dépenses.

Le compte d'emploi de ces fonds dont le trésor public n'est pas comptable assignataire mais dont les recettes et les dépenses sont autorisées par la loi de finances ne sont pas produits à la Cour des Comptes. **Il conviendra de remédier à cette lacune pour l'avenir.**

*Présentation des comptes* : La Cour constate que les comptes de gestion des comptables qui lui sont produits ne sont pas toujours en état d'examen, notamment les pièces justificatives ne sont pas classées par chapitres et articles budgétaires. **Un effort rapide devra être entrepris pour respecter cette obligation.**

## 4. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET DES COLLECTIVITES LOCALES (deuxième chambre)

### 41. APUREMENT DES COMPTES DES COLLECTIVITES

Pour 1999 et 2000, la chambre n'a pas jugé de comptes de receveurs de collectivités locales. En effet, l'apurement des dits comptes en 1999 l'ont été au titre de la deuxième section du Conseil d'Etat.

Compte tenu de l'effectif réduit de la Cour, les magistrats de la chambre ont donc été mobilisés pour l'apurement juridictionnel accéléré des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat d'une part et, d'autre part, à l'examen des 9 projets de lois de règlement et à l'élaboration des rapports sur l'exécution des lois de finances correspondantes.

Cependant, la deuxième chambre a eu à examiner **trois affaires de gestion de fait** qui ont été ouvertes contre un ancien ambassadeur du Sénégal en Guinée Bissau, le maire et des agents de la Commune d'arrondissement de Dieuppeul Derklé pour les gestions 1997 et 1998 et contre le maire et certains de ses collaborateurs de la Commune d'arrondissement de Grand-Dakar pour la gestion 1999. La première affaire a fait l'objet d'un arrêt définitif et les deux autres d'un arrêt provisoire, en avril 1999.

### 42. ACTIVITES NON JURIDICTIONNELLES

En raison de la priorité accordée à l'examen des projets de loi de règlement du budget de l'Etat, la chambre n'a pas pu programmer de contrôle de gestion.

\*\*\*

## 5. ACTIVITES DE LA COMMISSION DE VERIFICATION ET DE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES (troisième chambre)

### 51. MISSIONS DE CONTROLE ET SUIVI

#### 511. Contrôles

Au cours de l'année 2000, 14 contrôles ont été achevés et 3 ont été engagés sans pour autant être terminés au 31 décembre.

Sur les 14 contrôles terminés, 4 ont donné lieu à un rapport provisoire puis à des conclusions définitives (La **Poste**, le **Coud**, l'**Inseps**, la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères de Dakar), 6 ont donné lieu à un rapport provisoire et à l'engagement de la procédure contradictoire (**Sones**, **Onas**, **Cosec**, **Cereeq**...), et 4 ont donné lieu à la préparation du rapport provisoire à la fin de l'année (**Sodagri**, Direction des parcs nationaux, **Petrosen** et **Sonafor**).

Les autres contrôles engagés en 2000 et en cours à la date du 31 décembre 2000 concernaient la Sicap, le Centre National de Transfusion Sanguine (CNTS) et le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA).

L'une des innovations des contrôles de l'année 2000 est d'avoir engagé des contrôles sectoriels sur l'ensemble des acteurs d'une filière économique. Ainsi, les contrôles de la Sones (et de ses relations contractuelles avec la Sde), l'Onas et la Sonafor ont fait l'objet de contrôles simultanés et permis de dégager des enseignements sur le schéma institutionnel retenu dans le Projet Sectoriel Eau (PSE) et la procédure de privatisation.

A titre exceptionnel, la CVCCEP a eu recours en 2000 à la procédure spéciale (article 45 de la loi 90-07) qui permet la réduction des délais de la procédure contradictoire (en ne retenant que la phase écrite) afin de raccourcir le délai de sortie des conclusions définitives et de permettre au nouveau gouvernement de disposer d'informations avant de lancer le programme d'audits.

Les conclusions définitives transmises pendant l'année ont été intégralement approuvées par le Président de la République. On relève, notamment, parmi les mesures proposées, le remplacement du directeur général de La Poste et celui du Coud, décisions qui ont été effectives rapidement.

#### 512. Suivi des directives présidentielles

Concernant l'application des recommandations de la CVCCEP contenues dans ses conclusions définitives, il y a lieu de relever que la quasi-totalité des propositions ont été approuvées par le Président de la République et transformées en directives. La seule exception sur la période sous revue concerne la SAPCO pour lesquelles plusieurs conclusions n'ont pas été approuvées (cf. analyse détaillée en 8.5).

Le suivi de l'application des directives présidentielles prises à la suite de ses conclusions définitives a fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission. Elle a été, de

ce fait, amenée à effectuer plusieurs relances et à demander des explications écrites aux organismes concernés.

Le Président de la commission a, par ailleurs, conformément à la possibilité offerte par la loi organique sur la Cour des Comptes, déféré les responsables fautifs devant la Chambre de discipline financière de la Cour et préparé des référés au Garde des Sceaux Ministre de la Justice, pour des poursuites pénales sur un certain nombre de dossiers.

Concernant la SAPCO, la Commission a ainsi introduit des poursuites pour fautes de gestion devant la Chambre de discipline financière concernant l'ancien directeur général qui ont abouti en 2001 à la condamnation de celui-ci à une amende de 5 millions de francs.

Parallèlement, à la suite d'un déféré du Président de la CVCCEP, une amende de 6 millions de francs a été prononcée par la Chambre de discipline financière de la Cour à l'encontre de l'ancien administrateur des Activités aéronautiques nationales dont la gestion avait été critiquée par la Commission dans un rapport spécial daté de 1999 (voir l'arrêt en annexe et l'analyse détaillée en 8.1).

Concernant La Poste et le Coud dont les rapports provisoires, puis les conclusions définitives, ont été déposées dans le courant de l'année 2000, des déférés pour la Chambre de Discipline financière et des référés au Garde des Sceaux ont été transmis aux autorités concernées.

En outre, dans le cas du Coud, une instruction pour délit d'entrave a été engagée devant la Cour des Comptes.

L'instruction pénale du dossier relatif à La Poste est également en cours et a mobilisé à la CVCCEP des moyens significatifs pour apporter l'ensemble des informations et des pièces justificatives nécessaires aux enquêteurs et magistrats instructeurs.

## **52. OBSERVATIONS ISSUES DES CONTROLES**

### **521. Evolution du cadre législatif et réglementaire**

Le cadre législatif et réglementaire régissant l'ensemble des sociétés commerciales en général et le secteur parapublic en particulier, a beaucoup évolué au cours de ces dernières années. De nouveaux textes ont été adoptés et les anciens textes, spécifiques aux entreprises publiques, ont été complétés par des directives présidentielles, des instructions et des circulaires visant à améliorer leur fonctionnement.

Au cours des dernières années, il y a eu l'entrée en vigueur en 1998 des Actes Uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA). Le volet concernant le droit commercial s'est substitué au code des obligations civiles et commerciales existant au Sénégal. En matière de droit comptable, il y a lieu de relever la mise en application du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) qui a remplacé le Plan Comptable Sénégalais (PCS) et permis aux pays de l'Union de se rapprocher des normes comptables internationales, telles qu'elles sont définies par l'International Accounting Standards Committee (IASC).

Par ailleurs, il reste encore à appliquer ou à actualiser certains textes, notamment :

## COUR DES COMPTES

- les dispositions de la loi n° 90-07 relatives aux règles de passation des marchés conclus par les sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire : à ce niveau, un projet de nouveau code réglementant la procédure de passation des marchés, y compris pour l'ensemble du secteur parapublic, est en cours d'examen. Dans l'attente de sa publication, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ou minoritaire sont toujours soumises à des dispositions particulières (décret particulier ou réglementation interne) porteuses notamment de disparités d'une entité à l'autre ;
- le décret n° 88-1726 du 22 décembre 1988, fixant la rémunération des directeurs généraux et portant classement des entreprises publiques, doit être actualisé pour prendre en compte le développement ou la réduction des activités de ces entreprises ainsi que l'évolution de leur indicateurs de gestion.

Sur ce dernier point, il y a lieu de relever que les dispositions réglementaires relatives au classement des entreprises et des directeurs généraux ne sont plus adaptées aux situations actuelles et ne permettent pas de motiver convenablement les responsables concernés.

### **522. Principales anomalies et irrégularités relevées**

Au cours de ses contrôles, la CVCCEP relève de nombreuses anomalies et irrégularités. Bien souvent, la responsabilité de ces dysfonctionnements doit être imputée en priorité aux dirigeants des entités concernées. Cependant, dans de nombreux cas, la responsabilité apparaît partagée avec les administrateurs, voire totalement imputable aux autorités de tutelle.

Aussi, il a été choisi de classer schématiquement les principales anomalies et irrégularités par niveau de responsabilité, en précisant toutefois que les responsabilités peuvent être dans certains cas partagées.

#### **(A) Anomalies et irrégularités relevant de la responsabilité de l'Etat et des ministères de tutelle**

##### **Des changements de statut mal maîtrisés**

Dans plusieurs cas, le Gouvernement a choisi de transformer des établissements publics en sociétés publiques afin de leur octroyer une plus grande autonomie de gestion. Dans un autre cas, une société nationale a été scindée, à la faveur d'une réforme institutionnelle et de la privatisation de l'exploitation du service public, en plusieurs entités qui se sont vu transférer les actifs et passifs de l'ancienne société.

A chaque fois, ces changements, décidés par l'Etat, n'ont pas fait l'objet d'une réflexion préalable suffisante et les conditions de succès n'ont pas été toutes réunies.

En premier lieu, les préalables juridiques n'ont pas été respectés de sorte qu'une incertitude existe encore à ce jour sur la consistance réelle du patrimoine de ces sociétés. En effet, selon le droit commun en matière commerciale, le transfert des actifs et passifs à une société par actions, qui constitue un apport en nature, doit s'accompagner d'un contrôle de la valeur des apports par un commissaire aux apports et de l'approbation formelle du bilan d'ouverture par l'assemblée générale des actionnaires. Cependant, ces formalités sont rarement respectées et certaines entreprises ne sont toujours pas fixées, plusieurs années après leur création, sur le montant de leurs capitaux propres d'ouverture. Dans ces conditions, la fiabilité de leurs états financiers est sujette à caution.

En second lieu, il convient de souligner les insuffisances dans le montage financier de ces opérations. Dans plusieurs cas, les apports se sont révélés largement insuffisants, ou du moins n'englobant pas suffisamment de disponibilités pour permettre aux sociétés de financer leur besoin en fonds de roulement, les plaçant dans une situation d'illiquidité et les contraignant à emprunter auprès du système bancaire aux conditions du marché.

Alors que dans plusieurs cas, l'un des objectifs affichés par l'Etat était de mettre fin aux subventions pesant sur les finances publiques, le fait de ne pas réaliser d'apports de liquidités lors de la constitution de ces nouvelles sociétés risque de se traduire pour l'Etat par la nécessité de renflouer pour des sommes beaucoup plus importantes certaines entreprises publiques. L'impact financier réel pour les finances publiques aura été ainsi camouflé et retardé de plusieurs années.

### **Absence de régularisation des capitaux propres du fait des pertes cumulées**

Lorsque du fait des pertes enregistrées, les capitaux propres d'une société deviennent inférieurs au quart du capital (désormais la moitié avec les nouvelles dispositions de l'OHADA), une assemblée générale doit décider de la continuité de l'exploitation et la situation doit être régularisée, soit en diminuant le montant du capital social, soit encore en obtenant des abandons de créances de leurs actionnaires.

Plusieurs entreprises publiques ne respectent pas ces dispositions.

### **Immixtion de la tutelle dans la gestion des dépenses**

La circulaire primatoriale du 25 février 1980 relative aux modalités d'exercice de la tutelle technique par les départements ministériels, rappelle que les organismes du secteur parapublic « ne doivent pas être confondus avec un service de l'administration centrale soumis à l'exercice du pouvoir hiérarchique ».

De plus, la lettre n° 6353/PR/SG/CF3 du 24 octobre 1991 du Président de la République, adressée au Premier ministre rappelle la nécessité de mettre un terme aux pratiques exercées par certains départements ministériels sur les structures placées sous leur tutelle.

Or, certains ministères s'immiscent toujours dans la gestion des entreprises placées sous leur tutelle. Cette pratique entraîne des dépenses indues ou une perte de recettes au détriment de l'entreprise. Ainsi, il n'est pas rare que des sociétés prennent irrégulièrement en charge des dépenses incombant à leur ministère de tutelle, que ce soit pour des investissements ou pour des charges de fonctionnement (carburant ou personnel) ou encore la mise à disposition d'actifs (véhicules essentiellement).

### **Absence de réglementation des marchés pour certaines entreprises publiques**

Les marchés publics sont actuellement régis par le décret n° 82-690 du 7 septembre 1982. Pour les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire, exclues du champ d'application du décret précité, les décrets fixant les règles qui devaient leur être applicables, prévus à l'article 8 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, n'ont jamais été pris sauf pour le Port Autonome de Dakar et la Société Nationale des Chemins de fer du Sénégal.

## COUR DES COMPTES

En l'absence de texte de portée générale pour réglementer les marchés des entreprises du secteur parapublic, la Commission relève souvent, lors de ses contrôles, des insuffisances dans la conception et l'application des procédures d'achat. Dans certains cas, les procédures internes consignées dans le manuel de procédures, qui constituent les règles opposables aux dirigeants, font bien référence à la réglementation des marchés publics et dans d'autres, les procédures sont souvent inadaptées, voire inexistantes.

La réglementation et les procédures en vigueur ne sont pas scrupuleusement et rigoureusement respectées dans de nombreux cas. Il est urgent que le nouveau code des marchés soit publié.

### **Absence de coordination des positions des administrateurs représentant l'Etat**

Depuis de nombreuses années, la CVCCEP déplore le manque de coordination entre les différents administrateurs représentant l'Etat. La situation n'a guère changé dans la mesure où la tenue de pré-conseils n'est pas systématique. Les prises de décision n'apparaissent pas suffisamment préparées.

Absence de réel contrôle de l'application des directives issues des missions des corps de contrôle

En vertu des dispositions de l'article 11 de la loi n°90-07 du 26 juin 1990, le conseil d'administration est informé des directives présidentielles et délibère chaque année sur un rapport du directeur général relatif à l'application de ces directives.

Dans de trop nombreux cas, les rapports établis par les directeurs sont des rapports de circonstance qui ne permettent pas aux administrateurs d'apprécier le niveau d'application réel des directives. Dans d'autres, les administrateurs acceptent formellement de ne pas appliquer certaines directives.

Si ce dernier point n'est pas critiquable sur le plan du droit, il y a lieu de regretter que la Présidence de la République n'en soit pas systématiquement informée.

### **Absence de suivi des remboursements demandés et de sanction des agents fautifs**

Dans un certain nombre de cas, les remboursements demandés dans les conclusions définitives de la CVCCEP n'ont pas été suivis d'effets. En outre, dans un cas, l'agent comptable, loin d'être sanctionné, s'est trouvé nommé dans un autre établissement public. La Cour n'a pas été informée de la mise en application des sanctions pécuniaires qui devaient être prononcées à son encontre.

## **B) Anomalies et irrégularités relevant de la responsabilité des administrateurs**

### **Nominations irrégulières ou défaut de désignation des membres des instances délibérantes**

Dans de nombreux cas, la Commission relève des nominations irrégulières ou un défaut de désignation des membres des instances de décision.

En outre, lorsque ces instances sont régulièrement constituées, il y a lieu de regretter un absentéisme anormal de certains administrateurs. Dans d'autres cas, la participation en nombre anormalement élevé des personnes invitées (conseillers du directeur, membres du personnel, etc) ne permet pas d'aborder dans les meilleures conditions les points devant être traités.

Ces irrégularités et anomalies tendent à paralyser le fonctionnement des organes délibérants.

### **Absence de réunions périodiques des organes délibérants**

Selon l'article 10 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, le conseil d'administration doit se réunir au moins trois fois par an et l'assemblée générale des actionnaires une fois par an pour l'approbation des comptes annuels.

Cependant dans bon nombre d'entités contrôlées par la Commission, cette disposition n'a pas été respectée.

### **Retard dans l'approbation des comptes sociaux**

Alors que les comptes annuels doivent être arrêtés et approuvés par les organes délibérants au plus tard six mois après la clôture de l'exercice, la Commission note trop souvent un retard important, parfois de l'ordre de plusieurs années, dans l'approbation des comptes clos des entités contrôlées.

Ces retards peuvent être situés à deux niveaux : soit le retard est imputable aux services comptables qui ne tiennent pas la comptabilité en temps réel, soit le retard est imputable aux organes d'administration qui ne siègent pas, soit encore le retard résulte de la conjonction de ces deux causes.

Plusieurs entreprises ont évoqué les difficultés de passage du plan comptable ancien au SYSCOA pour justifier ces retards, mais dans de nombreux cas, les retards préexistaient au changement de système comptable.

### **Formalisation insuffisante des réunions des organes délibérants**

De la même manière, la Commission relève de graves insuffisances dans la formalisation, tant des réunions elles-mêmes que des procès-verbaux élaborés à leur suite. Dans de nombreux cas, les registres légaux ne sont pas tenus à jour, laissant la possibilité de corriger a posteriori certaines délibérations.

Le principal constat est la pratique devenue courante dans certaines entreprises de recourir à des consultations à domicile. Ce recours qui ne devait être qu'exceptionnel, ne peut se justifier ni par l'urgence, ni par la sensibilité des décisions à prendre. De plus, il ne permet pas un échange d'information suffisant et l'instauration d'un débat constructif. En outre, l'absence de registre légalisé ou sa tenue aléatoire permet d'antidater des consultations à domicile. Certains contrôles récents ont montré que ces consultations à domicile étaient sélectives, que tous les administrateurs n'avaient pas été consultés et que des malversations avaient été rendues possibles par ce biais.

Concernant la formalisation des procès-verbaux, il y a lieu de regretter les retards dans la rédaction des comptes rendus et le fait que les chiffres significatifs ne soient pas systématiquement repris dans les délibérations, de sorte que les décisions prises ne peuvent pas toujours être rattachées de manière certaine à une version donnée d'un document (budget ou comptes annuels).

**Prises de décision contestables par les organes d'administration**

Dans plusieurs cas, les conseils d'administration ont approuvé des options comptables contestables ou des projets d'investissement inopportuns. De fait, certains administrateurs ont démontré une absence totale de maîtrise du droit comptable et du droit des sociétés, ainsi que des règles de gestion élémentaires. De nombreux administrateurs n'ont pas une vision claire de leurs prérogatives, notamment en matière d'arrêté de comptes, par rapport à celles des directeurs généraux et du rôle du commissaire aux comptes.

Pour remédier à cette situation, afin d'améliorer le fonctionnement des organes délibérants des entreprises publiques, le Premier Ministre avait demandé au Ministre de la modernisation et de la technologie d'organiser des séminaires de formation des administrateurs représentant l'Etat.

Malgré ce cycle de formation qui a commencé en 1994 et qui a été suivi de plusieurs autres de manière à toucher tous les administrateurs en poste, les administrateurs de certaines sociétés présentent encore des lacunes importantes.

Parallèlement, il y a lieu de relever certaines prises de décision tendant à accorder des avantages particuliers aux administrateurs ou aux directeurs généraux en méconnaissance des dispositions applicables en la matière et notamment des règles d'indépendance qui s'imposent aux fonctionnaires.

Par ailleurs, plusieurs mandats de commissaires aux comptes ont été renouvelés par les actionnaires à l'occasion d'assemblées générales alors que des insuffisances importantes ont été relevées à leur encontre.

**Contrôle insuffisant de la gestion par les membres du conseil d'administration**

D'une manière générale, il est noté un contrôle insuffisant de la gestion des directeurs, que ce soit en matière de stratégie ou en matière financière.

Trop souvent, l'approbation des budgets et l'arrêté des comptes annuels sont considérés comme de pures formalités, sans réel enjeu. Les votes ont lieu sans véritable débat, sans disposer des éléments de comparaison nécessaires ou sans question véritablement pertinente.

**C) Anomalies et irrégularités relevant de la responsabilité des dirigeants et des cadres des entités contrôlées**

**Absence de suivi des contrats-plans et des lettres de mission**

On peut regretter que toutes les entreprises du secteur public ne bénéficient pas de contrats plans ou de lettres de mission afin de permettre aux instances délibérantes d'en discuter les termes et d'en contrôler la mise en œuvre.

Cependant, les contrôles ont montré que les quelques entreprises qui en bénéficient n'attachent pas une importance suffisante à cette définition de leurs missions et que le conseil d'administration n'en assure pas le suivi.

On relèvera enfin la responsabilité conjointe des autorités de tutelle qui, dans de nombreux cas, ont la même attitude que les dirigeants des entreprises placées sous leur contrôle.

### **Retard dans la tenue de la comptabilité et la présentation des comptes de fin d'exercice**

Bon nombre d'entreprises ou d'établissement publics ont un retard tellement important dans la tenue de leur comptabilité qu'ils sont dans l'impossibilité d'arrêter et d'approuver les comptes annuels dans les délais réglementaires.

Cette situation est préoccupante à plusieurs titres. D'une part, ce retard ne permet pas de connaître les engagements de l'entreprise en temps réel et ne permet pas de fiabiliser les indicateurs sur lesquels sont fondés les décisions de gestion. D'autre part, l'absence de mise à jour de la comptabilité génère des risques de non-détection des éventuelles malversations internes, dans la mesure notamment où les contrôles de bouclage de la variation de la trésorerie sont rendus moins probants.

### **Présentation trompeuse des résultats comptables**

Certains directeurs généraux, soucieux de donner une image flatteuse de leur gestion, présentent régulièrement des états financiers qui ne donnent pas une image fidèle du résultat et du patrimoine à leur conseil d'administration et à leurs actionnaires, dont leur ministère de tutelle.

Dans certains cas, les dirigeants ont recours à des procédés totalement irréguliers pour présenter un résultat satisfaisant : en minorant les provisions pour dépréciation des créances (créances clients ou créances incertaines sur l'Etat) ou pour risques (commandements de payer relatifs aux impôts, condamnations judiciaires) en anticipant des recettes (dividendes, loyers pluriannuels, etc), en minorant les charges fiscales et sociales, ou encore en repoussant l'enregistrement de charges sur l'exercice suivant. En outre, un contrôle a relevé un cas de présentation irrégulière de trésorerie fictive au bilan.

Dans d'autres cas, ce sont les options comptables fondamentales qui s'avèrent inappropriées et destinées à donner une image flatteuse des résultats et du patrimoine de l'entreprise.

Dans d'autres encore, ce sont les commentaires faits qui sont de nature à induire le lecteur des comptes annuels en erreur, notamment lorsque les résultats proviennent essentiellement d'éléments exceptionnels et non de l'exploitation courante.

### **Irrégularités dans la tenue des comptes**

Parallèlement, la comptabilité générale de certaines entreprises publiques est souvent irrégulière et dépourvue de toute valeur probante en raison de nombreuses carences. Ces irrégularités concernent la tenue des documents comptables qui sont parfois raturés ou comportent des inexactitudes arithmétiques.

### **Absence de pièces justificatives probantes**

A plusieurs reprises, la Commission a relevé le défaut de classement et les mauvaises conditions de conservation des documents comptables. Il convient de rappeler que l'impossibilité de disposer de l'ensemble des pièces justificatives prive la comptabilité de toute valeur probante.

Dans plusieurs cas, le contrôle a révélé des décaissements sans rapport avec l'objet social de la société, au profit d'associations culturelles ou politiques qui ne sont appuyés que par de

## COUR DES COMPTES

simples demandes écrites des bénéficiaires ou des certificats administratifs signés par la direction, sans valeur probante pour la comptabilité de ces sociétés.

### **Absence de comptabilité auxiliaire**

Afin de connaître à tout moment la situation de chaque client ou fournisseur, les entreprises ont la plupart du temps recours à un système de comptabilité auxiliaire qui permet la tenue des comptes individuels détaillés et dont seuls les soldes globaux font l'objet d'un report en comptabilité générale.

La CVCCEP a relevé, dans de nombreux cas, l'absence pure et simple de toute comptabilité auxiliaire. Cette carence dans l'organisation comptable entraîne des difficultés d'analyse et l'impossibilité de connaître à tout moment la situation des comptes.

Dans le cas des créances clients, l'absence de situation individuelle rend plus difficile les actions de recouvrement (absence de balance par antériorité de soldes).

### **Absence de rapprochements bancaires mensuels dûment formalisés**

Les rapprochements bancaires consistent à réconcilier les positions comptables de l'entreprise et des banques en identifiant les opérations non comptabilisées de part et d'autre. Ils nécessitent une analyse et un pointage rigoureux de l'ensemble des écritures comptables de la période examinée. Etablis chaque mois et dûment formalisés, ils permettent de connaître la situation exacte des soldes bancaires et d'identifier d'éventuelles opérations incorrectement comptabilisées ou omises.

Trop souvent, la périodicité mensuelle des rapprochements bancaires n'est pas respectée et certaines opérations de trésorerie sont comptabilisées avec un retard excessif ou sont purement et simplement omises en comptabilité créant des suspens qui ne se dénouent jamais. Dans certains cas, les opérations non comptabilisées par l'entreprise ou non comptabilisées par les établissements bancaires restent en suspens pendant plusieurs années pour être globalement apurés sans justification suffisante. Ces situations créent des incertitudes majeures dans la gestion de la trésorerie et favorisent les détournements.

Dans de nombreux cas, les états de rapprochement sont établis une fois par an, sans supervision et sans contrôle. Dans d'autres, la situation des comptes bancaires n'est connue qu'à l'aide des relevés transmis périodiquement par les banques, dès lors que les émissions de chèques ne font pas l'objet d'enregistrements comptables quotidiens.

### **Formalisation insuffisante des procédures administratives et comptables**

Toute entreprise doit établir un document décrivant ses procédures et son organisation comptable. Il s'agit, en premier lieu, de fournir à tous les agents de la société un ensemble de normes standardisées à respecter, rapidement des éléments de compréhension du système d'informations financières et comptables. L'article 36 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 exige ce type de manuel de procédures pour l'ensemble des entreprises du secteur parapublic.

Cependant, en dépit de ces dispositions et de l'utilité d'un tel document pour la gestion quotidienne, de nombreuses entreprises se complaisent dans une situation où les procédures ne sont pas formalisées, sont diversement appliquées ou sont parfois obsolètes.

Ces insuffisances se traduisent notamment par des double paiements de factures fournisseurs, le règlement d'avances non contractuelles ou déconnectées de l'avancement réel des travaux. Certaines factures peuvent être réglées sans justificatif de la réception des biens ou alors sans que les stipulations requises (numéro de registre de commerce, numéro NINEA, siège social, etc.) soient mentionnées ou encore sans TVA.

Dans d'autres cas, le cumul de fonctions incompatibles (comptable/caissier, comptable/réceptionniste, etc.) conduit à constater des détournements qu'une organisation rigoureuse aurait permis d'éviter.

### **Inefficacité des services de contrôle de gestion et contrôle interne**

La loi n° 90-07 du 26 juin 1990 fait obligation à chaque entreprise publique de créer une cellule de contrôle de gestion et une cellule de contrôle interne.

Lorsqu'elles existent, ces fonctions sont dans la majorité des entreprises reléguées au second plan, de sorte que les tableaux de bord ne sont pas élaborés et le processus budgétaire n'est pas suffisamment maîtrisé. Les budgets ne sont pas préparés à temps, ne reposent sur des comparatifs valables et l'analyse des écarts entre les montants budgétés et les montants réels n'est pas effectuée de manière rigoureuse.

### **Absence de mise en concurrence des fournisseurs**

Dans de nombreux cas, aucune mise en concurrence des fournisseurs n'est organisée, même pour des dépenses importantes. En tout état de cause, les pièces permettant de démontrer la réalité des consultations ne sont pas systématiquement conservées, ce qui crée une présomption d'irrégularités.

Lorsqu'il est procédé à une mise en concurrence, le contrôle relève régulièrement des cas de mise en concurrence fictive et de recours à des facturations supérieures aux montants figurant dans les offres commerciales. Des surfacturations ainsi que des fausses facturations sont mis en évidence dans certains cas.

Quelquefois, c'est l'intervention anormale du seul directeur général qui explique le recours à un fournisseur plutôt qu'à un autre, au préjudice parfois des intérêts de l'entreprise.

### **Distributions exagérées de dons et libéralités**

Il est fréquemment relevé des dépenses sans lien avec l'intérêt des entreprises, parfois engagés sous le couvert du conseil d'administration qui approuve les budgets y afférents. Bien souvent, ces dépenses sans justification pertinente sont constitutives d'abus de biens sociaux.

Ces dépenses importantes sont des frais de promotion et de publicité, des subventions et dons versées à des personnes physiques ou morales, des associations, des mouvements religieux, sportifs ou politiques, des cadeaux divers à des personnalités influentes ou des fonctionnaires.

### **Gaspillages**

Dans d'autres cas, on relève des dépenses exagérées par rapport aux besoins et aux moyens des entreprises contrôlées. Les abus concernent la construction ou la rénovation des sièges sociaux qui font, dans certains cas, l'objet d'avenants par rapport aux marchés initialement autorisés

## COUR DES COMPTES

par le conseil d'administration, l'achat de véhicules (toutes options), ou de matériels trop onéreux ou surfacturés, etc.

### **Carences dans la gestion des stocks**

Le mauvais suivi comptable des stocks est courant dans les entreprises et les établissements publics contrôlés. Cette situation est particulièrement préjudiciable dans la mesure où elle laisse toute possibilité d'effectuer des détournements, sans recoupement fiable avec les facturations ou les réceptions.

### **Non respect des obligations fiscales**

Les contrôles relèvent des manquements importants au droit fiscal qui portent notamment sur les impôts directs et la TVA.

Dans de nombreux cas, la TVA sur les achats n'est pas précomptée sur la facture du fournisseur et reversée à l'Etat. Dans d'autres, la TVA n'est tout simplement pas comptabilisée.

Lorsque l'administration fiscale notifie des redressements fiscaux, nombreuses sont les entreprises qui ne procèdent pas au règlement de leurs dettes, estimant pour certaines que les dettes vis-à-vis de l'Etat ne sont pas réellement exigibles, de même que les pénalités y afférentes ou qu'une transaction permettra dans le temps de solder l'affaire.

### **Gestion défailante des immobilisations**

Les immobilisations, notamment le matériel d'exploitation et le parc automobile, ne font l'objet ni d'un entretien adéquat ni d'un renouvellement régulier. Au surplus, les mises au rebut sont rares et sont, dans les faits, transformées en cessions à des conditions préférentielles, en parfaite méconnaissance des règles en la matière qui exigent l'intervention d'un commissaire-priseur.

### **Absence ou mauvaise tenue du fichier des immobilisations**

L'absence de fichier comptable des immobilisations fait peser de graves incertitudes sur la consistance exacte du patrimoine des entreprises publiques. Lorsque ce fichier existe, sa mise à jour et son contrôle périodique ne sont pas assurés régulièrement et validés par des inventaires physiques.

Ainsi, certaines immobilisations, notamment celles obtenues sur des financements extérieurs, ne sont pas comptabilisées et ne figurent donc pas dans le patrimoine de l'entité.

### **Suivi approximatif des immobilisations et des amortissements**

Outre le suivi comptable approximatif des immobilisations, sont régulièrement relevées des erreurs dans le calcul des dotations aux amortissements, soit à raison de la date de mise en service, soit à raison d'erreurs matérielles.

### **Politiques d'embauche inopportunes**

Dans de nombreux cas, les critères sociaux ou familiaux président aux décisions d'embauche qui relèvent anormalement du pouvoir discrétionnaire du directeur alors que des critères techniques devraient prédominer. Au surplus, ces personnels ne possèdent pas, dans la plupart des cas, les qualifications indispensables et viennent accroître les sureffectifs.

En général, il n'est pas utilisé de mise en concurrence, par le biais de publicité ou de concours, ce qui permettrait d'assurer la transparence de ces recrutements.

### **Paiement d'heures supplémentaires forfaitaires**

Les heures supplémentaires ne peuvent faire l'objet d'une rémunération qu'après un décompte effectif. Cependant, dans la pratique, les entreprises publiques rémunèrent des heures supplémentaires forfaitaires qui, le plus souvent, n'ont pas été réellement effectuées.

### **Octroi de primes indues**

La prime de rendement est destinée à récompenser les salariés lorsqu'il est prouvé que le résultat positif de l'entreprise résulte d'une amélioration de la productivité.

Aux termes de l'article 23 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, le conseil d'administration peut accorder cette prime après approbation des comptes de l'exercice. Sa délibération est toutefois soumise à l'accord du Président de la République.

Dans de nombreux cas, la prime de rendement a été autorisée, tant pour le directeur général que pour les salariés, alors que les résultats ne le justifiaient pas, alourdissant ainsi les charges de l'entreprise.

### **Paiement d'indemnités compensatrices de congés irrégulières**

L'article 151 du code du travail stipule : « Est nulle et de nul effet toute convention prévoyant l'octroi d'une indemnité compensatrice en lieu et place du congé ».

Cette disposition est confirmée par la jurisprudence qui prohibe tout paiement de tout ou partie de congés payés qui n'auraient pas été pris (Tribunal du travail de Dakar 08/11/1965).

Malgré cette disposition, beaucoup d'entreprises accordent à leur personnel le versement d'une indemnité compensatrice correspondant au droit à congés non pris. Dans ces cas, il est difficile d'apprécier si les nécessités de service sont réelles ou résultent de la volonté de la direction d'accorder un avantage à certains salariés. Dans la plupart des cas, ces nécessités sont douteuses.

### **Octroi d'avantages excessifs et indus à certains employés**

Parmi les avantages excessifs accordés à certains salariés, il est possible de relever le cas des véhicules sous contrat.

Certaines entreprises ont mis en place des systèmes de véhicules sous contrat particulièrement avantageux pour les salariés qui en bénéficient. La société met à la disposition de certains agents des véhicules neufs sous contrat qu'ils pourront racheter, au bout de quelques années à un prix préférentiel, prix très largement compensé, voire totalement financé par les indemnités

## COUR DES COMPTES

versées, au titre de la couverture des dépenses de fonctionnement et d'éventuelles réparations, avec une indemnité kilométrique calculée sur la base d'un kilométrage généralement loin d'être atteint.

En outre, à la fin du contrat, le bénéficiaire en devient propriétaire et dispose d'un autre véhicule neuf sous contrat.

### **Paiement de frais de mission en dépassement des plafonds réglementaires**

C'est le décret n°95-1025 du 25 novembre 1995 portant réglementation des déplacements à l'étranger qui fixe les taux et indemnités de mission des agents des personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat. Il a été revu et complété par le décret n° 2000-783 du 18 septembre 2000, portant réglementation des déplacements à l'étranger et fixant les taux des indemnités de mission.

Malgré ces textes, certains chefs de services voyagent en classe affaire au lieu de la classe économique et perçoivent des indemnités journalières de 200 000 francs au lieu des 75 000 francs autorisés. De nombreux directeurs généraux et Présidents de conseil d'administration voyagent toujours en première classe et perçoivent des indemnités irrégulières au frais de la société ou de l'établissement.

### **Gestion laxiste des avantages et prêts accordés au personnel**

A la suite des conclusions définitives arrêtées par la Commission au terme d'une enquête sur les prêts et avances consentis par les entreprises publiques à leur personnel, la circulaire n° 24/PM/SGG/EC2 du 11 août 1992 relative aux avances et prêts consentis au personnel des sociétés nationales et des sociétés à participation publique majoritaire, a été adressée aux directeurs généraux.

Cependant, force est de constater que les dispositions de la circulaire ne sont pas respectées.

Le suivi extra-comptable est très souvent défaillant et les retenues sur salaires ne permettent pas d'identifier les avances sur lesquelles elles s'imputent. Le manque de rigueur dans le suivi se traduit par des pertes lorsque les salariés quittent l'entreprise. En outre, les retenues sont dans de nombreux cas supérieures aux montants légalement admissibles.

L'endettement par salarié atteint dans certains cas des montants que les rémunérations et la durée de travail jusqu'à la retraite ne permettront pas de rembourser. En outre, l'octroi et le montant de certaines avances induisent un favoritisme particulièrement déplacé.

Bien souvent, les dossiers du personnel ne comportent aucun acte juridique, ni aucune garantie de remboursement.

### **Retards dans le paiement des charges sociales**

On peut relever fréquemment un retard de paiement des cotisations sociales à l'IPRES et à la Caisse de sécurité sociale (CSS) et les dettes à l'égard de ces organismes sont, dans certains cas, très importantes. Les précomptes ainsi opérés sans reversement par l'employeur sur les rémunérations des salariés sont, dans ce cas, constitutifs de détournement de la part de l'employeur.

Les dettes vis-à-vis des organismes sociaux ne font, dans de nombreux cas, l'objet d'aucun rapprochement au sein de l'entreprise avec les comptabilités des dits organismes.

### **Non respect des textes fixant la rémunération des directeurs généraux**

Les dispositions du décret n° 76-166 du 10 février 1976 réglementant les indemnités et avantages dont peuvent bénéficier les directeurs d'établissement publics et celles du décret n° 95-1025 du 20 novembre 1995 portant réglementation des déplacements à l'étranger ne sont pas systématiquement respectées.

Sont notamment observés des dépassements du nombre de jours indemnisés et du taux de remboursement. Dans certains cas, les déplacements durent au delà du nécessaire ou sont l'occasion de prendre en charge des proches du directeur ne faisant pas partie du personnel.

Il a été relevé plusieurs cas de dépassement des montants salariaux fixés par décret ainsi que des prises en charge illégales de dépenses de caractère personnel notamment afférentes au logement (entretien, eau, électricité, gardiennage, domesticité, etc.).

En outre, il convient de relever des dotations forfaitaires de carburant importantes (dépassant dans certains cas plus de 1000 litres par mois), non prévues par la réglementation, qui sont attribuées sans contrepartie réelle et se cumulent avec les prises en charge des déplacements professionnels.

Il en est de même des frais de représentation. Ces frais de représentation dépassent de très loin le plafond de 1,2 million de francs fixé par l'arrêté n° 8821 du 27 juillet 1989 et ne sont pas assortis des pièces justificatives nécessaires.

De nombreux cas de dérogations salariales ont été relevés alors que le décret applicable ne prévoit pas de dérogation.

Dans plusieurs cas, les présidents de conseil d'administration bénéficient également d'avantages irréguliers.

### **Absence de plans sociaux**

Les effectifs des entreprises du secteur parapublic sont souvent surdimensionnés par rapport à leur activité et souvent les procédures de recrutement ne sont pas respectées.

Dans beaucoup de cas, les effectifs n'ont pas été réduits en dépit d'une baisse d'activité structurelle afin d'éviter la négociation de plans sociaux. Ce faisant, les frais de personnel alourdissent les charges de l'entreprise et risquent de précipiter la faillite alors que des mesures préventives permettraient de sauvegarder une partie des emplois.

## 53. REVUE DES AUDITS

### 531. Contexte

Les nouvelles autorités du pays se sont engagées dès le mois de juin 2000 dans un vaste programme d'audit des organismes du secteur public et des services de l'Etat.

L'objectif de ce programme était de porter un diagnostic sur la gestion et la situation financière des principales entités composant le secteur public et parapublic afin de porter un éclairage indépendant sur la gestion antérieure et de sanctionner, le cas échéant, les dirigeants fautifs.

Cet ambitieux programme a été placé sous la responsabilité directe de la Présidence de la République et conduit par le Ministre d'Etat, directeur de cabinet du Président de la République. Le pilotage en a été assuré par un conseiller technique et par un comité ad hoc composé de représentants de l'Inspection Générale d'Etat, du Contrôle financier, du ministère de l'Economie et des Finances, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice (Commission de suivi des résultats des audits).

La CVCCEP a participé à plusieurs réunions préparatoires destinées à arrêter les options stratégiques du programme. Par la suite, à la demande de la Présidence de la République, elle a procédé à des revues approfondies des programmes d'audit et des rapports préliminaires soumis pour validation par les cabinets d'audit. Ces observations et commentaires ont été utilisés pour demander aux cabinets un certain nombre de régularisations ou corrections nécessaires.

### 532. Options retenues

#### *Champ d'investigation*

Les investigations ont été volontairement limitées à l'exercice 1999 et au 1er semestre 2000.

Cette période correspond à l'examen d'un exercice comptable normalement clos et à la période qui a entouré l'élection présidentielle. En effet, le risque de détournement a été estimé plus fort sur la période immédiatement antérieure et postérieure à la proclamation des résultats de l'élection.

La nature même des contrôles a été précisée dans le cahier des charges : plutôt qu'un audit qui suppose des investigations approfondies, les missions ont été qualifiées de "revue limitée" devant permettre de porter un diagnostic sur la gestion, la situation financière et l'état de la comptabilité des entités concernées.

Ce premier diagnostic avait également pour objectif, afin de limiter les délais d'intervention et leur coût, de préciser les zones de risques et d'identifier les éventuels contrôles approfondis qui s'avèreraient nécessaires à l'issue de ce premier contrôle.

#### *Acteurs*

Eu égard à l'ampleur des travaux à effectuer, l'option a été prise de confier la réalisation de ces audits à des cabinets spécialisés et d'associer les corps de contrôle de l'Etat à la conduite de ce projet. En effet, la mobilisation des personnels nécessaires pour ces contrôles sur une période brève dépassait largement les capacités de l'ensemble des corps de contrôle réunis. En outre,

par souci d'impartialité, la Présidence a souhaité confier ces missions à des équipes extérieures à l'administration.

Le choix des cabinets a également fait l'objet d'un certain nombre d'options dont l'objectif était de garantir, au maximum, leur indépendance par rapport aux entités auditées, la qualité de leurs travaux et le respect des délais. Il y a lieu, en effet, de souligner que le nombre de cabinets d'audit évoluant au Sénégal est relativement limité et que les plus importants d'entre eux sont des cabinets rattachés à un réseau international et interviennent souvent en qualité de conseils ou de commissaires aux comptes dans certaines entreprises publiques auditées.

Aussi, une répartition a-t-elle été effectuée entre les cabinets locaux justifiant des moyens nécessaires et des cabinets étrangers, français et ivoiriens. Plusieurs principes ont été appliqués :

- les cabinets locaux affiliés à un réseau international devaient s'engager à faire contresigner le rapport par un associé étranger,
- les cabinets ont signé un engagement d'indépendance par rapport aux entités auditées,
- le nombre de dossiers par cabinet a été limité à deux par cabinet pour les plus importants d'entre eux et à un pour les cabinets ne justifiant pas des ressources humaines suffisantes.

### ***Entités contrôlées***

La sélection des entités devant faire l'objet d'un audit a obéi à des principes simples. Les entités retenues l'ont été soit parce qu'elles représentent un poids économique important, soit parce que des risques de détournement ont été précédemment identifiés, soit encore parce qu'elles n'avaient pas été contrôlées depuis plusieurs années. Le principe était également de retenir un nombre important d'entités pour la première phase.

Les 34 entités soumises à cet audit sont réparties comme suit :

#### *Entreprises publiques (15)*

Sicap, Rts, Sonacos, Lonase, Saed, Sncs, Snhlm, Snpad, Snr, Bok Waar, Ssp Le Soleil

#### *Entreprises à participation publique minoritaire (3)*

Ics, Sar, Cosenam.

#### *Etablissement public à caractère professionnel (1)*

Cosec.

#### *Organisations sui generis (6)*

Caisse de sécurité sociale, Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (Ipres), Fondation Trade Point, Agence de développement municipal (Adm), Agetip, Fonds de promotion économique (FPE).

#### *Projets de développement (5)*

Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur (Paes), Projet agro-forestier de Diourbel (Pagf), Programme de développement intégré de santé (Pdis), Programme d'ajustement sectoriel des transports (Past), Projet de nutrition communautaire (Pnc).

#### *Services de l'administration (4)*

Pharmacie nationale d'approvisionnement (Pna), Activités aéronautiques nationales (Aans), Direction des travaux publics, filière pêche.

Il y a lieu de relever que peu de projets de développements ont été soumis à la procédure de l'audit alors que leur importance économique et financière croissante est évidente et que, de la même manière, l'administration a été également peu contrôlée. Proportionnellement, les entreprises publiques ont été plus largement contrôlées, puisque seulement certaines d'entre elles, moins importantes ou récemment auditées, n'ont pas été contrôlées dans le cadre des audits, alors que les services de l'administration centrale et les projets de développement ont été sous représentés. On note, cependant, que les partenaires au développement mettent régulièrement en œuvre des audits externes sur les principaux projets de développement.

### ***Calendrier et budgets***

Après les phases préparatoires de sélection des entités, de sélection des cabinets et de rédaction des cahiers des charges, le programme d'audit a été officiellement lancé à la mi-août 2000. Le calendrier fixé, très volontariste, prévoyait un délai de 6 semaines pour la réalisation des travaux, le déroulement de la procédure contradictoire avec les responsables concernés et la rédaction du rapport définitif.

Les budgets alloués aux cabinets ont été fixés forfaitairement, indépendamment des cabinets, et répartis en trois catégories, dépendant de la taille et des flux financiers gérés par les entités. Selon les cas, les budgets alloués aux cabinets se sont élevés à 5, 10 ou 15 millions de francs hors taxes par mission.

## **533. Déroulement du programme**

### ***Déroulement des audits***

Le déroulement des audits s'est caractérisé par de multiples difficultés qui trouvent leur explication en grande partie dans le caractère délicat de ces missions, aux difficultés des cabinets et aux entraves plus ou moins manifestes des dirigeants en cause.

En premier lieu, il est impossible de ne pas relever que les responsables de ce programme ambitieux ont péché par excès d'optimisme en matière d'attentes à l'égard des cabinets et de calendrier. Malgré un cahier des charges précis, de nombreux cabinets n'ont pas respecté les délais ni les consignes de travail adressées par écrit par la Présidence de la République.

Les retards enregistrés sont toutefois liés au fait que certains cabinets sont allés au delà des spécifications du cahier des charges et accepté des dépassements de budget conséquents pour achever leur mission.

En second lieu, il convient de souligner les difficultés d'accès à la documentation et à l'information liées aux changements des dirigeants et faiblesses d'organisation des entités ainsi que les lenteurs observées pour apporter les réponses circonstanciées aux rapports provisoires.

A la fin de l'année 2000, seuls sept rapports définitifs avaient été communiqués à la CVCCEP et trois, la Sicap, l'Ipres et la Rts, avaient donné lieu à la rédaction de fiches d'exploitation. Ces fiches proposaient des plans d'action intégrant des mesures techniques ainsi que le remplacement de certains dirigeants et la mise en œuvre d'enquêtes pénales.

Depuis lors, il y a lieu de noter que de nombreux cabinets n'ont pas entièrement respecté le cahier des charges qui précisait, notamment, les différents documents devant être validés par la Commission de suivi ainsi que la procédure contradictoire à respecter. Par ailleurs, les délais ont été largement dépassés. C'est ainsi que l'auditeur du projet de nutrition communautaire n'a toujours pas rendu son rapport et que celui de La Poste n'a rendu compte de sa mission qu'en juillet 2001.

### ***Conséquences des audits***

Bien que le déroulement des contrôles ait pris du retard, un certain nombre de décisions de remplacement ont été prises qui relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif mais qui ne peuvent être déconnectées des premières informations portées à la connaissance de la Présidence de la République.

Parallèlement à ces contrôles, il y a lieu de noter que plusieurs dirigeants, parmi lesquels ceux de la Sonacos, de la Sones, de la Lonase, de la Snscs, de la Snpad, de la Rts, de la SSPP le Soleil ont été assez rapidement remplacés.

Par ailleurs, les conséquences des audits peuvent être appréhendées sur deux plans : le premier est technique et le second est pénal.

Sur le plan technique, les missions effectuées ont mis en évidence des dysfonctionnements, des irrégularités, des problèmes d'organisation pour lesquels des solutions devront être apportées, tant en interne que du côté des autorités de tutelle. Plusieurs investigations complémentaires devraient également être demandées pour établir certains faits.

Sur le plan pénal, sous réserve d'interventions complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires, les rapports doivent permettre une saisine rapide du juge pénal aux fins de sanctions.

Par ailleurs, la Cour qui a eu connaissance d'agissements susceptibles d'être qualifiés de fautes de gestion au sens de la loi organique sur la Cour des Comptes procède systématiquement au renvoi des intéressés devant la Chambre de Discipline financière de la Cour. Dans ce cadre, plusieurs déférés ont été ou seront transmis prochainement à la Chambre de discipline financière.

## **54. ACTIVITES CONSULTATIVES**

### **541. Consultations pour le ministère de l'Economie et des Finances**

La CVCCEP est membre du Comité consultatif du secteur parapublic qui traite de l'ensemble des questions concernant le secteur parapublic. Le Président ou le rapporteur général, assistés de plusieurs commissaires, ont participé à différentes réunions.

Dans ce cadre, la CVCCEP a proposé une réforme de la réglementation afférente à la rémunération des directeurs généraux d'entreprises publiques qui devra être complétée par la réglementation des rémunérations versées dans les établissements non visés par la loi n° 90-07 sur le secteur parapublic ainsi que dans les nombreuses agences et organisations sui generis. Elle a également recommandé de modifier la normalisation comptable des projets de développement et participé à différentes réunions sur ce thème avec la Direction de la Dette et

## COUR DES COMPTES

des Investissements (DDI), l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et la Banque Africaine de Développement (BAD).

La CVCCEP a également régulièrement apporté son concours à la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat, en particulier pour plusieurs dossiers de désengagement de l'Etat. Elle est, à ce titre, intervenue à plusieurs réunions techniques des comités de pilotage de certaines opérations de privatisation.

### **542. Consultations pour le Secrétariat Général du Gouvernement**

L'avis de la CVCCEP est périodiquement sollicité par le Secrétariat Général du Gouvernement sur certains projets de textes qui intéressent particulièrement la Commission.

Sur la période, la CVCCEP a adressé des commentaires et observations sur les projets de textes qui concernaient notamment le code des marchés publics, l'Ordre des experts comptables, les centres régionaux des œuvres universitaires, l'agence de régulation des télécommunications et le statut des notaires.

S'agissant de la réforme de la profession comptable, la CVCCEP a regretté que les projets de règlement intérieur et de code des devoirs professionnels n'aient pas été élaborés en même temps que le projet de loi portant création de l'Ordre National des Experts Comptables et Comptables Agréés (ONECCA) afin de disposer d'une vision globale du corpus légal et réglementaire envisagé. Elle avait également recommandé de renforcer les règles de déontologie, d'indépendance et de contrôle de qualité interne à la profession.

## **6. ACTIVITES DE LA CHAMBRE DE DISCIPLINE FINANCIERE**

### **61. SITUATION DES DOSSIERS**

La Chambre de discipline financière qui a remplacé en février 1999 la Cour de discipline Financière créée elle même en 1998 mais demeurée inactive, a mené des activités pendant l'année 2000 au cours de laquelle elle a rendu trois arrêts qui sont publiés en annexe du présent rapport.

Il s'agit de :

- l'affaire Moussa Demba Sall, chef du bureau de gestion au ministère de la ville ;
- l'affaire Binetou Ndiaye et Barham Diankha, respectivement directrice et agent comptable de l'Ecole Nationale de Formation Hôtelière et Touristique (ENFHT) ;
- l'affaire Ndiassé Mbengue, administrateur délégué des « activités aéronautiques nationales » (AANS).

Les deux premiers arrêts concernent des dossiers dévolus à la Cour des Comptes (l'ouverture de ces procédures étant antérieure à sa création) et le troisième arrêt résulte d'investigations récentes menées par la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques. Le tableau ci-après donne la situation des dossiers en 2000.

Dans le cadre des activités juridictionnelles de la Cour, le Ministère public a présenté des conclusions devant la Chambre de discipline financière, dans les affaires de fautes de gestion. Toutes ces conclusions ont abouti à des décisions de renvoi.

COUR DES COMPTES

*Les dossiers enregistrés en 1999 et 2000 à la Cour des comptes sont les suivants :*

<b>Date d'enregistrement</b>	<b>Demandeurs</b>	<b>Défendeurs</b>	<b>Organismes</b>	<b>Situation des dossiers</b>	<b>Décision</b>
17 février 1999	Président de la République	El Hadji Malick Diakhaté Babacar Ndoye Gallo Ndiémé N'diaye	Conseil économique et social	En instance au Ministère Public	
17 février 1999	Président de la République	Moussa Demba Sall	Ministère de la Ville	Affaire jugée le 03 octobre 2000	Amende de <b>50 000 F</b>
17 février 1999	Président de la République	Ahmeth Amine Dabo	Bureau sénégalais des droits d'auteur	Affaire en attente de jugement	
17 février 1999	Président de la République	Papa Amath Sané	Caisse d'Encouragement à la Pêche et ses Industries Annexes	Affaire jugée le 19 septembre 2001	Amende de <b>2 000 000 F</b>
17 février 1999	Président de la République	Djibril Samb Mamadou Dia	Ministère des Mines et Industries (MASENS: Méthodes d'Analyse des Systèmes Energétiques du Sénégal)	Affaire jugée le 19 septembre 2001	Amende de <b>100 000 F chacun</b>
24 août 1999	Président de la République	Bintou N'diaye	Ecole Nationale de Formation Hôtelière et Touristique	Affaire jugée le 21 novembre 2000	Amende de <b>1 500 000 F</b>
24 août 1999	Président de la République	Barham Diankha	idem	idem	Amende de <b>300 000 F</b>
27 janvier 2000	Président CVCCEP	Ndiassé Mbengue	Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal	Affaire jugée le 02 novembre 2000	Amende de <b>6 000 000 F</b>
16 juin 2000	Président CVCCEP	Adama Sall	Ex DG de la SAPCO	Affaire jugée le 17 octobre 2001	Amende de <b>5 000 000 F</b>

## **62. ANALYSE DES DECISIONS PRONONCEES EN 2000**

Les fautes de gestion relevées par les différents corps de contrôles à la base des saisines de la Chambre de discipline financière peuvent être classées essentiellement dans cinq catégories :

- les fausses facturations visant à régulariser l'établissement de bons provisoires eux-mêmes prohibés par la réglementation en matière de dépenses publiques ;
- la violation du principe comptable de la séparation des ordonnateurs et des comptables ;

- la violation des règles régissant la gestion du personnel pour ce qui concerne la rémunération et le recrutement ;
- le non-respect de la réglementation en matière de dépenses publiques : imputation irrégulière de dépenses, dépassement des crédits, utilisation non conforme des reliquats de crédits ;
- les manquements à la réglementation en matière de marchés publics.

## **621. Affaire Ministère de la Ville**

Pour la première affaire concernant le Ministère de la Ville, le rapport d'instruction reproche particulièrement au chef du bureau de la gestion d'avoir commis, au cours de la gestion 1993, des manquements aux règles régissant l'exécution des dépenses publiques.

En effet, il lui est fait grief d'avoir engagé et payé la somme de 643.200 francs pour la réparation d'un véhicule sur la base de fausses certifications et factures alors qu'en réalité ce véhicule n'avait subi aucune réparation.

En outre, il a été retenu contre lui le fait d'avoir établi des bons provisoires pour éviter les lenteurs, source de dysfonctionnement du service, en violation des dispositions de l'article 2 du décret n° 64-400 du 4 juin 1964.

Cet ensemble de fautes a conduit la Chambre de discipline financière à retenir la responsabilité de Moussa Demba Sall et à le condamner à une amende de 50.000 francs.

## **622. Affaire Ecole Nationale de Formation Hôtelière et Touristique**

Cette affaire intéresse les principaux responsables qui avaient en charge le fonctionnement de l'Ecole Nationale de Formation Hôtelière et Touristique (ENFHT) de 1993 à 1998. Ces personnes exerçaient respectivement les fonctions d'ordonnateur et de comptable dans l'établissement.

Concernant la directrice, ordonnateur du budget de l'ENFHT, quatre catégories d'irrégularités constitutives de faits relevant de la Chambre de discipline financière lui sont reprochées. Il s'agit de :

1- la violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, car au moment de la vérification, la directrice, au mépris des dispositions de l'arrêté ministériel n° 1465/MTTA/ENFHT qui prévoit dans son article 6 que les fonctions d'ordonnateur sont assurées par le directeur de l'établissement et celle de comptable par l'intendant, détenait par-devers elle 1.800.000 F provenant des recettes de l'ENFHT ;

2- le paiement, sans base légale, des dépenses de fonctionnement de l'école en s'appuyant sur une circulaire du ministère de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle en lieu et place de l'arrêté ministériel n° 1465/MTTA du ministre du Tourisme et des Transports Aériens qui fixe les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources propres de l'école ;

3- le paiement irrégulier d'indemnités et d'heures supplémentaires sur les ressources propres de l'école au lieu d'une imputation au chapitre « dépenses de personnel » comme il sied pour

## COUR DES COMPTES

le personnel relevant du Ministère de l'Education. Cette méconnaissance des textes réglementaires a conduit la directrice à dépasser le plafond des montants à payer au personnel de l'enseignement ;

4- la négligence dans la tenue des documents comptables qui résulte autant d'une faiblesse dans la maîtrise des textes que d'une volonté réelle de ne pas les respecter.

Au total, la Chambre de discipline financière a déclaré tous les faits relevés constitutifs de fautes de gestion et a condamné la directrice à payer une amende de **1.500.000 F**.

Quant à l'intendant, la Chambre de discipline financière, à la suite des constatations du rapport d'instruction, a relevé la tenue défectueuse de différents registres nécessaires au suivi d'une comptabilité des deniers ou d'une comptabilité des matières au mépris des dispositions du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique, modifiée.

La Chambre de discipline financière a considéré l'intendant coupable des faits qui lui sont reprochés, rejetant ainsi sa défense fondée sur son absence de qualification comptable et lui a infligé une amende de **300.000 F**.

### **623. Affaire Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal**

Cette troisième affaire concerne les activités aéronautiques nationales du Sénégal (AANS). Par contrat signé le 7 décembre 1987 avec l'ASECNA, l'Etat du Sénégal a créé cette structure tout en confiant sa gestion à l'ASECNA, conformément aux dispositions de la Convention de 1959 qui crée cette institution. Cette gestion sera plus tard de la compétence d'un administrateur délégué nommé sur proposition du Ministre chargé du secteur du transport aérien.

Dans ce cadre, l'administrateur délégué, fonctionnaire en détachement à l'ASECNA, a été nommé en 1996. Le contrôle de la gestion de l'intéressé par la CVCCEP a révélé plusieurs infractions aux textes réglementaires, notamment :

1- des imputations irrégulières de dépenses de fonctionnement sur le compte spécial dont le seul objet est le financement de l'investissement et l'amélioration de la qualité des services tels que définis par le recueil des textes portant sur la comptabilité de gestion de l'ASECNA qui est applicable aux AANS ;

2- une utilisation irrégulière, jusqu'à épuisement, de reliquats de crédits pour le financement d'opérations étrangères aux dépenses prévues. A titre d'exemple, 6 000 litres de carburant super et 5 000 litres gasoil pour 4,5 millions ont été dépensés sur la ligne de crédits ouverts pour couvrir les frais concernant l'accident d'Air Sénégal / Gambia Airways du 9 décembre 1993.

Par ailleurs, des véhicules ont été acquis sur les reliquats des crédits des opérations n° 13251/95, 1368/96 et 1536/97 pour un montant de 28,9 millions. Toutes ces opérations ont été réalisées en violation des textes sur la comptabilité de gestion de l'ASECNA qui stipulent que « les crédits non utilisés à la date de clôture sont annulés » ;

3- l'exécution des dépenses sur des crédits initialement affectés à d'autres opérations et la mise en place d'une caisse d'avances sans autorisation pour régler des dépenses liées à l'organisation des 7èmes assemblées et conférences annuelles de la région Afrique en 1997 ;

4- le défaut de surveillance des actes de ses subordonnées qui n'ont pas pu justifier à temps les dépenses faites sur la caisse d'avances, elle-même illégale car n'ayant pas été autorisée. Cette absence de pièces justificatives a obligé dès lors l'administrateur délégué à chercher à justifier les dépenses par des certificats administratifs non probants.

Les moyens de défense de l'accusé contre les faits révélés ci-dessus n'ont pas été retenus par la Chambre qui reconnaît la culpabilité de l'administrateur délégué et l'a condamné au paiement d'une amende de 6 000 000 F et des frais de justice.

\* \* \*

## 7. AUTRES ACTIVITES

### 71. FORMATION DES MAGISTRATS

#### 711. Plan de formation

##### Plan pluriannuel de formation

Dès la création de la Cour des Comptes, il est apparu nécessaire de mettre en place une formation spécialisée en vue de faire acquérir aux magistrats financiers, les connaissances techniques et juridiques appropriées et d'assurer avec célérité et efficacité leurs missions.

C'est ainsi, que pour accompagner le processus de mise en place de la Cour des comptes, un plan de formation a été conçu avec un programme couvrant les exercices 1999 à 2001.

Il comporte essentiellement trois volets :

- Finances et comptabilité publiques,
- Finances et comptabilité privées,
- Stages de spécialisation.

Les objectifs recherchés à travers ce plan de formation sont :

- la spécialisation des magistrats chargés du contrôle des comptes et de la gestion des deniers de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques ;
- l'adoption de méthodes de travail modernes garantissant qualité et productivité ;
- l'élaboration d'outils techniques adaptés aux besoins de la Cour.

A l'heure actuelle, l'exécution du plan de formation se poursuit.

##### Programme régional de formation à long terme

A la suite de la Section des comptes du Conseil d'Etat, la Cour des Comptes a, en sa qualité de membre du groupe francophone de l'organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), participé aux activités du programme régional de formation à long terme (PRFLT).

Celui-ci était initié par l'Initiative pour le développement (IDI) de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

En février 1997, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne se sont réunies à Yaoundé (Cameroun) dans le cadre d'un atelier de planification stratégique parrainé par l'IDI. Il est résulté de ces travaux un programme régional de formation à long terme (PRFLT) et la mise en place d'un comité régional de formation.

Le PRFLT a été exécuté en trois phases :

- Atelier de conception et d'élaboration de cours en 1997 à Abidjan (Cote d'Ivoire) ;
- Atelier de formation des formateurs en 1998 à Libreville (Gabon) ;
- Atelier de vérification technique en 1999 à Cotonou (Bénin).

La Cour des comptes a pleinement participé aux différentes sessions du Comité régional de formation (CRF) qui jusqu'ici ont permis l'élaboration d'un plan régional stratégique de renforcement institutionnel (PRSRI) et un projet de programme satellite.

Le PRSRI, adopté lors de l'Assemblée générale de l'AFROSAI en octobre 1999, vise essentiellement :

- l'adoption et l'harmonisation de normes modernes de vérification ;
- l'amélioration des pratiques, méthodes et procédures de vérification ;
- la disponibilité de programmes de formation et de perfectionnement adéquats ;
- l'amélioration de l'accès à l'information ;
- l'informatisation graduelle des institutions de contrôle.

Quant au programme satellite, il couvre les années 2002 à 2004 et répond aux objectifs du PRSRI avec quatre composantes :

1. un atelier de 5 semaines en vérification financière et en détection de la fraude,
2. un atelier de 4 semaines en vérification informatique,
3. un atelier de 3 semaines en vérification de performance,
4. la mise en place d'un site Web de base dans la région aux fins de renforcement des institutions de contrôle.

Au total, ce programme, destiné à promouvoir la constitution de pôles de formation au sein des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, a permis d'identifier des personnes ressources en formation qui participent elles-mêmes à des programmes annuels internationaux de formation.

A ce titre, un magistrat de la Cour, commissaire à la CVCCEP, a été sélectionné pour assurer les formations des formateurs des pays voisins du Sénégal. Ce programme se prolonge avec la perspective d'échanges de 6 mois avec le bureau du Vérificateur général du Québec en 2001/2002.

Dans le prolongement de ce programme, le même commissaire a effectué une mission d'un mois, en novembre 1999, auprès d'un cabinet d'audit à Paris pour analyser la démarche de formation et d'élaboration d'un programme de mission dans un cabinet international.

Cette mission a permis de bâtir un nouveau projet de programme de formation qui sera prochainement actualisé et mis en œuvre.

## **712. Séminaires de formation**

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de formation, la Cour des Comptes, en rapport avec le Centre de formation judiciaire, a déjà organisé trois sessions de formation sur les thèmes suivants :

- Finances et comptabilité publiques de l'Etat, du 14 au 18 juin 1999,

## COUR DES COMPTES

- Organisation et contrôle des comptes des collectivités locales, du 15 au 18 novembre 1999,
- Les marchés publics, du 6 au 9 novembre 2000.

Des intervenants à l'expertise confirmée dans les divers domaines concernés tant au niveau national – hauts fonctionnaires de l'administration des finances, des ministères techniques et du secteur privé etc. – qu'au niveau international – magistrats de la Cour des comptes de France et experts des organismes internationaux – ont animé ces sessions de formation.

En plus de ces sessions de formation, des séances techniques plus restreintes ont été organisées en rapport avec le Centre de formation du Trésor pour une initiation à la comptabilité de l'Etat et des collectivités locales. Ces activités ont concerné l'ensemble des magistrats de la Cour des comptes.

### 713. Stages de spécialisation

Des stages ont été aussi organisés pour familiariser les membres de la Cour au mode de fonctionnement d'une Cour expérimentée.

C'est ainsi que la Cour des Comptes française a reçu entre 1999 et 2000, de même que les chambres régionales des comptes, plusieurs magistrats et greffiers de la Cour :

- le Commissaire du Droit, à la Cour des comptes française, à Paris, en mai 1999 ;
- le Président de la Chambre des affaires budgétaires et financières et le secrétaire général à la Chambre régionale des comptes des Vosges, à Epinal, du 7 septembre au 14 octobre 1999, et un conseiller maître à la chambre régionale des Comptes du Centre à Orléans à la même période ;
- le Président de la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales, d'abord à la Cour des Comptes française, à Paris, du 14 au 27 octobre 2000, puis à la Chambre régionale des comptes de Provence – Côte d'Azur – Alpes maritimes, à Marseille, du 30 octobre au 12 novembre 2000 ;
- le Greffier de la Chambre de Discipline financière à la Chambre régionale des comptes de Picardie, à Amiens, puis à la Cour des comptes, à Paris, en novembre 1999.

En dehors de ces programmes institutionnels, la Cour s'est fait représenter par l'un ou deux de ses membres, entre 1999 et 2000, à une suite de sessions de formation :

- 1- au Centre de formation judiciaire (CFJ) à Dakar, du 9 au 13 août 1999, sur les "Procédures collectives de règlement du Passif des entreprises en difficultés" ;
- 2- au CFJ, à Dakar, du 20 au 21 décembre 1999, sur : "La Cour de Justice de L'UEMOA" ;
- 3- à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), à Dakar, du 5 au 8 juin 2000, sur : "L'évaluation de politiques et programmes publics" ;
- 4- au CFJ, à Dakar, du 9 au 13 octobre 2000, sur : "La problématique de la délimitation des compétences entre la Cour de Justice de l'UEMOA, la Cour Commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA et les juridictions nationales des Etats-parties".

S'agissant de la CVCCEP, les commissaires ont effectué des stages professionnels de 1 à 2 mois en France auprès de grandes entreprises ou de cabinets d'audit internationaux.

Des échanges et des stages ont également été effectués avec le concours du bureau de l'Inspecteur Régional Général de l'USAID à Dakar.

## **714. Rencontres professionnelles et colloques**

Dans la mesure de ses possibilités, la Cour participe aux rencontres consacrées à la transparence des affaires publiques et à la lutte contre la corruption.

Plusieurs commissaires de la CVCCEP participent depuis 1999, avec l'appui de l'USAID, aux séminaires organisés à Miami sur les techniques de lutte contre la corruption. En 2000, deux commissaires ont, en outre, participé à une conférence sur la lutte contre la corruption à Washington organisée par l'International Consortium on Government Financial Management (ICGFM).

Au Sénégal, la Cour a participé à différents événements organisés par le Forum Civil et l'antenne locale de Transparency International. Elle a, en outre, accueilli une équipe de chercheurs financée par l'Union européenne dont les travaux portent sur la corruption en Afrique sub-saharienne. De la même manière, elle a participé, avec les corps de contrôle de l'administration, aux groupes de travail gouvernementaux organisés en décembre 1999 et consacrés à la bonne gouvernance.

Par ailleurs, le président de la Cour des Comptes a participé à une conférence à Paris, organisée par l'IFACI (Institut d'Audit Interne), consacrée à la maîtrise du processus de privatisation dans le contexte de l'Afrique francophone.

En outre, plusieurs membres de la CVCCEP ont participé en 1999 à un séminaire organisé par l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF) consacré au contrôle des projets de développement.

## **72. COOPERATION INTERNATIONALE**

La coopération internationale se manifeste dans la vie de la Cour des comptes sous deux formes - bilatérale et multilatérale – et dans plusieurs domaines : formation, assistance technique et missions conjointes.

### **721. Coopération bilatérale**

#### ***Coopération entre la France et le Sénégal***

Historiquement, la Coopération française a activement soutenu et participé au développement de la CVCCEP puis de la Cour des comptes.

Cette coopération s'est illustrée en 1999, par la présence du premier président de la Cour des comptes française d'alors, M. Pierre Joxe, lors de la prestation de serment et d'installation de M. Abdou Bame Guèye, président de la Cour des comptes au Sénégal.

#### *Assistance technique*

## COUR DES COMPTES

Depuis sa création, l'encadrement supérieur de la CVCCEP est confié à des professionnels français hautement qualifiés détachés par la Coopération française et renouvelés, en moyenne, tous les 5 ans.

Le Président actuel, M. Marc Breyton, est un magistrat de la Cour des comptes française, spécialiste du droit budgétaire et des collectivités locales. Le Rapporteur général, M. Eric Godeau, issu d'un cabinet d'audit international, est expert comptable et spécialiste en audit financier des grandes entreprises et en évaluation d'entreprises.

La complémentarité des deux profils permet à la CVCCEP d'intervenir de manière efficiente à la fois dans la sphère de la comptabilité publique et dans celle de la comptabilité privée. Elle lui permet également d'assurer son rôle consultatif dans les meilleures conditions.

### Sessions de formation

L'appui de la Coopération française se manifeste également par la prise en charge de sessions de formation organisées par le Centre de formation judiciaire ainsi que par un système de bourse pour suivre des stages à l'étranger. Ce soutien continu a permis aux professionnels de la CVCCEP dans un premier temps, puis de la Cour, de bénéficier en permanence des dernières évolutions technologiques.

### Missions de contrôle effectuées en partenariat avec la Cour des Comptes française

Dans le cadre de son mandat de commissaire aux comptes de l'ONU pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) et pour le Programme Alimentaire Mondial (PAM), la Cour française a permis à un magistrat de la Cour d'effectuer une mission de contrôle conjointe au Burkina Faso en mars 1999. Par la suite, cette initiative a été reconduite avec un autre magistrat de la Cour pour le contrôle du PAM.

La Cour a participé à la restitution de cette expérience au cours d'une rencontre internationale tenue à Fès qui a vu l'intervention de deux de ses commissaires. En outre, l'un de ces commissaires a participé à un séminaire de formation d'une semaine à Rome en 2000 en vue de préparer une mission de contrôle au Mozambique en 2001.

### ***Coopération entre le Canada et le Sénégal***

Le Canada accorde son assistance aux pays du tiers monde à travers l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI) et la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) sous la forme de bourses de stages de courte et longue durée au Québec et à Ottawa. Les institutions bénéficiaires sont choisies à tour de rôle sur une liste établie à partir de tests. Le dernier test à ce titre a eu lieu à Dakar en juin 1999, à l'issue duquel un membre de la Cour a été sélectionné pour le programme de stages.

Par ailleurs, la Cour reçoit du Bureau du Vérificateur général du Canada et du Vérificateur général du Québec leurs rapports périodiques destinés respectivement à l'Assemblée nationale fédérale et à l'Assemblée nationale provinciale.

### ***Coopération entre les Etats-Unis et le Sénégal***

Une convention a été conclue le 15 avril 1999 entre la CVCCEP et l'USAID afin de confier à la Commission le contrôle du versement effectif des contreparties sénégalaises. Cette convention s'inscrit dans le cadre des nouveaux objectifs stratégiques de l'USAID orientés vers les résultats.

Elle prévoit des échanges d'expérience et de savoir-faire entre les deux organismes et des actions de formation, au Sénégal et aux Etats-Unis, au bénéfice des membres de la Cour.

En application de cet accord, un programme annuel doit être arrêté chaque année. Toutefois, les nouveaux programmes de l'USAID n'étant pas encore suffisamment avancés, aucun contrôle n'a été pour le moment effectué par la CVCCEP.

Toutefois, plusieurs réunions de travail ont été tenues avec les représentants de l'USAID pour la mise en place des audits de résultats et la normalisation comptable des programmes.

## **722. Coopération multilatérale**

Le Sénégal est représenté par la Cour des Comptes dans les organisations internationales regroupant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques : au niveau international (INTOSAI), régional (AFROSAI), linguistique (AISCCUF) et sous régional (UEMOA). La Cour s'efforce, selon ses moyens financiers, d'être présent, dans la plupart de leurs manifestations (congrès, séminaires, colloques ...).

### ***Relations avec l'INTOSAI***

L'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) a pour objectif général la coopération à vocation universelle entre ses membres. Elle a été créée en 1953 pour encourager et promouvoir les échanges d'idées et d'expériences dans le domaine du contrôle des finances publiques. Elle a son siège et son secrétariat général à Vienne (Autriche) et compte 165 pays membres en novembre 2000.

L'INTOSAI se subdivise en zones géographiques respectivement réparties sur les cinq continents du globe et comprenant à leur tour des groupes sous-régionaux ou linguistiques.

### ***Relations avec l'AFROSAI***

L'AFROSAI (Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) a été créée par un congrès constitutif le 19 novembre 1976 à Yaoundé (Cameroun) sur les recommandations de l'INTOSAI à la suite d'une motion adoptée le 22 mai 1974 à Madrid (Espagne) par les délégations africaines au 8ème congrès de l'organisation internationale. Le but était pour répondre « à la complexité croissante des problèmes posés par le contrôle des finances publiques face à l'importance des activités socio-économiques de l'Etat et aux techniques modernes de gestion ».

L'AFROSAI s'est décomposée, à l'instar de l'INTOSAI, en groupes géographiques et linguistiques pour assurer une collaboration plus étroite et plus efficace entre les ISC membres. Ses organes sont l'Assemblée générale, le Comité directeur et le Secrétariat exécutif.

La dernière réunion de l'Assemblée générale a eu lieu à Ouagadougou (Burkina Faso) en octobre 1999 et le Comité directeur, dont le Sénégal est membre, a tenu ses travaux en dernier lieu à Tunis en septembre 2000. Le Secrétariat exécutif se trouve à Lomé où il est assuré par

## COUR DES COMPTES

l'Inspection Générale d'Etat du Togo. Parmi ses activités, l'AFROSAI poursuit des actions de formation organisées au sein de chacun de ses groupes linguistiques sous forme de séminaires.

Depuis février 1997, sous l'impulsion de l'IDI (Initiative de développement de l'INTOSAI), a été adopté, à l'issue d'un atelier de planification stratégique tenu à Yaoundé (Cameroun), un programme régional de formation à long terme destiné à la formation d'équipes de formateurs africains par groupe linguistique.

En juin 1999, le groupe francophone a mis en place un plan régional de renforcement institutionnel faisant appel à l'appui des bailleurs de fonds. Les résultats tardent à se manifester pour des raisons d'ordre conjoncturel.

### ***Relations avec l'AISCCUF***

L'AISCCUF associe les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ayant en commun l'usage du français. Elle a été créée, en assemblée générale constitutive, le 22 septembre 1994, à la Cour des Comptes à Paris. Elle a pour but « de favoriser dans chacun des pays où elle est représentée et, au delà, dans tous les pays où le français est pratiqué à une certaine échelle, l'approfondissement de l'Etat de droit par un développement des institutions de contrôle effectif des finances publiques ».

« A cet effet, elle développe entre les institutions membres les échanges et la concertation propres à rapprocher leurs points de vue sur des questions telles que la nature des opérations de contrôle, l'élaboration des normes de comptabilité ou celle des normes de contrôle conformément aux principes généralement admis en la matière ; elle organise entre les institutions membres une étroite coopération en matière de formation et d'assistance technique ».

Son siège social et son secrétariat général se trouvent à la Cour des comptes française à Paris.

Sa présidence est assurée depuis la réunion de sa dernière assemblée générale en février 2001 par la Cour des Comptes du Sénégal en la personne de son président, M. Abdou Bame Guèye, élu en cette qualité pour un mandat de trois ans.

### ***Relations avec l'UEMOA***

L'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) est une organisation de développement intégré de la sous région. Elle compte parmi ses organes une Cour des Comptes chargée principalement de contrôler les finances des organes de l'Union.

La Cour des Comptes de l'UEMOA est chargée plus largement de promouvoir la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des finances publiques, en étroite liaison avec les Cours des comptes nationales dont la création est préconisée par l'article 68 du traité du 10 janvier 1994 de l'UEMOA dans tous les Etats membres.

Elle poursuit l'objectif, au moyen de vérifications sur place et de réunions annuelles avec les institutions nationales de contrôle, de favoriser les conditions de mise en œuvre de cette disposition.

Depuis sa création la Cour des Comptes du Sénégal participe chaque année à la réunion statutaire prévue par l'article 69 du traité de l'UEOMA et consacrée à l'évaluation des systèmes des contrôle et des résultats des contrôles effectués dans les Etats membres.

En particulier, elle se charge de promouvoir l'harmonisation des procédures de vérification dans les pratiques des institutions nationales de contrôle des finances publiques.

Qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, consacrée à l'assistance technique, à la formation, à l'échange d'informations ou à la concertation, la coopération internationale où la Cour des Comptes est engagée au nom du Sénégal vise un double objectif d'actualité : la bonne gouvernance et la transparence des finances publiques. La Cour peut également y faire connaître ses propres travaux et la situation du Sénégal en matière de finances publiques.

\* \* \*

## **8. ANALYSE DETAILLEE DE QUELQUES EXEMPLES SIGNIFICATIFS**

La Cour, dans ce chapitre, entend faire état d'un certain nombre de faits relevés lors des contrôles. Elle a choisi **sept contrôles** qui lui semblent significatifs à ce titre.

**8.1 AANS**

**8.2 COUD**

**8.3 INSEPS**

**8.4 POSTE**

**8.5 SAPCO**

**8.6 SMS**

**8.7 SODIDA**

## **81. ACTIVITES AERONAUTIQUES NATIONALES DU SENEGAL (AANS)**

### **1. Présentation des activités aéronautiques nationales du Sénégal (AANS)**

Au titre de la Convention de Dakar de 1974, l'Etat du Sénégal a confié à l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et Madagascar (ASECNA) la gestion d'activités dites nationales comprenant d'une part, la gestion ou l'entretien de toute exploitation d'utilité aéronautique ou météorologique et, d'autre part, l'exécution d'études et le contrôle des travaux d'aéroports ou d'installations techniques, ainsi que leur maintenance.

Afin d'assurer une bonne gestion des activités précitées, le Directeur général de l'ASECNA a mis en place un service dénommé « administration des Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal », dirigé par un administrateur délégué qu'il a nommé sur proposition du ministre chargé de l'aviation civile. Il importe de signaler que cette administration, créée en 1991 pour une période de deux ans, aurait dû être remplacée depuis 1993 par une structure autonome de gestion qui n'a pas encore vu le jour.

Les recettes de l'AANS, qui ont représenté 6,8 milliards de francs en 1998, proviennent des redevances aéronautiques et extra-aéronautiques. En accord avec l'Etat du Sénégal, une quote-part de ces redevances est affectée à un compte spécial destiné au remboursement des emprunts et au financement d'investissements, concourant à l'aménagement des installations aéroportuaires et à l'amélioration de la qualité des services aéroportuaires.

### **2. Le contrôle de la Cour**

Le contrôle sur place des activités aéronautiques nationales du Sénégal a été effectué en septembre 1999, à la demande du Premier ministre. Cet organisme était dirigé par monsieur Ndiassé Mbengue au moment de la vérification.

Le contrôle des activités aéronautiques nationales du Sénégal a porté tant sur le mode de fonctionnement, la situation financière et fiscale de l'administration que sur l'examen des opérations les plus importantes du compte spécial pour les gestions 1994 à 1998.

Au terme de son contrôle, la Cour a notamment relevé le retard dans la mise en place d'une structure autonome de gestion, la non-approbation des états financiers due à l'inexistence d'un organe délibérant auquel devait rendre compte l'Administrateur délégué, l'absence de contrôle tant des ministres de tutelle technique et financière que de l'ASECNA, l'ambiguïté du régime fiscal des activités aéronautiques nationales du Sénégal, ainsi que le risque d'évasion fiscale au détriment du Trésor.

Ce contrôle a également fait apparaître de nombreuses dérives dans la gestion et l'utilisation du compte spécial qui accuse un déficit important dû essentiellement à la réalisation d'opérations non budgétisées ou non autorisées par le ministre de tutelle, sans oublier l'absence de pièces justificatives pour certaines dépenses, ainsi qu'un retard important apporté à la clôture des opérations effectuées sur ledit compte.

Ces faits ont été exposés dans le chapitre 6 consacré aux activités de la Chambre de discipline financière.

### **3. Les principales recommandations**

Une diligence devrait être apportée à la privatisation de la gestion des aéroports, ainsi qu'à la mise en place d'un organe délibérant regroupant les représentants des ministères de tutelle technique et financière, du Contrôleur financier et de l'ASECNA en vue de définir les programmes d'action, de voter les budgets et d'approuver les comptes de fin d'exercice.

Un système de contrôle devrait être conjointement institué par les organismes concernés pour assurer l'organisation régulière de missions de contrôle des opérations ouvertes sur le compte spécial ainsi que le respect des termes des autorisations de dépenses notamment par la clôture des opérations à bonne date.

En vue d'éviter une évasion fiscale, il importe que le ministère de l'Economie et des Finances détermine clairement et rapidement le régime fiscal applicable aux activités aéronautiques nationales.

Il a été convenu enfin de rappeler à l'administrateur délégué l'interdiction d'effectuer sur le compte spécial des opérations autres que le remboursement des emprunts et le financement des investissements et de recommander au payeur et aux gérants des régies d'avances de rejeter tout ordonnancement non accompagné de pièces justificatives en bonne et due forme, sous peine d'être mis en débet pour le remboursement des sommes payées.

### **Suites du Rapport**

A la suite de ce contrôle, l'administrateur délégué, qui a été relevé de ses fonctions en avril 1999 pour faute lourde, a été poursuivi par la Cour des Comptes devant la Chambre de discipline financière.

Celle-ci, par un arrêt du 21 novembre 2000 publié en annexe, l'a condamné à une amende de 6 millions de francs, pour le paiement de frais de fonctionnement alors que le fonds ne pouvait payer que des dépenses d'investissement, l'utilisation abusive de reliquats d'opérations, un gaspillage caractérisé, des dépenses payées en épuisement de crédits, l'exécution de dépenses sans autorisation préalable des autorités habilitées et le défaut de surveillance du travail de ses subordonnés.

### **Réponse de l'ancien administrateur délégué des A.A.N.S**

*« En réponse à votre lettre n°00051/CC du 09 novembre 2001, je vous confirme n'avoir pas de commentaires à faire. Je m'en tiens à mes déclarations antérieures.*

*Cependant je voudrais apporter une précision et faire des observations :*

*1. J'ai exercé mes fonctions d'administrateur délégué de 1996 à 1999 alors que la mission de contrôle était relative aux gestions 1994 à 1998;*

*2. La tentative d'exécution d'opérations de dépenses sur le Compte Spécial, sans autorisation du Ministre de tutelle, a été évoquée à l'époque comme motif justifiant mon limogeage.*

*Ayant été déclaré non coupable de faute de gestion sur ce point car le chef de prévention n'a pas été retenu, ne peut-on considérer que le motif de faute lourde tombe de lui-même. »*

## **Réponse du ministère de l'Équipement et des Transports**

*« J'accuse réception de votre lettre rappelée en référence qui a retenu toute mon attention.*

*Je vous prie , en retour , de bien vouloir trouver , ci-dessous , les commentaires que vos conclusions et recommandations appellent de ma part.*

*1 - la privatisation de la gestion des aéroports a été jugée incompatible avec le projet du nouvel aéroport international de Dakar dont la réalisation et la gestion devront être confiées à des privés dans le cadre d'un B.O.T. ; en accord avec la Banque Mondiale , le projet a été suspendu.*

*2 - En ce qui concerne la mise en place d'un organe délibérant et l'institution d'un système de contrôle pour les AANS , des contacts seront pris avec l'ASECNA pour discuter du choix de la formule la plus appropriée et qui serait conforme aux accords signés par notre pays. »*

## **Réponse du ministère de l'Économie et des Finances**

*« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).*

*En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.*

*Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »*

## **82. Centre des Œuvres Universitaires de Dakar (COUD)**

Le COUD a été créé sous la forme d'un établissement public à caractère administratif (EPA). Son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret n° 75-890 du 23 juillet 1975 et il a pour mission principale de prendre en charge et de favoriser les conditions de vie et de travail des étudiants ou élèves des établissements relevant de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. Le COUD tire ses principales ressources de la subvention annuelle de l'Etat et de ses recettes propres (vente de tickets, allocations des chambres).

Suivant la procédure spéciale, la Commission, après une phase contradictoire écrite, a arrêté ses conclusions définitives sur la base de constatations sur les gestions 1993 à 1998. Pendant cette période, le directeur du COUD était M. Sada NDIAYE et l'agent comptable particulier M. Ibra DIAKHATE.

### **1. Gestion administrative et comptable**

La gestion administrative est lourde de 16 services et très centralisée car le directeur détient le pouvoir de contrôle de tous les actes ainsi que de signature de la quasi-totalité des documents et pièces administratifs : bons de commande, factures, procès-verbaux, ordres de paiement, bons de caisse, bulletins de salaire des temporaires. La Cour regrette l'absence de délégation de signature pour un organisme aussi important.

Le service comptable n'apporte aucun soin au classement et à la conservation des pièces comptables et accuse un retard de 4 années dans la présentation des comptes annuels. Aussi, les obligations fiscales, notamment le règlement de l'impôt dû, ne sont pas respectées.

### **2. Suivi budgétaire**

Un manque de coordination a été relevé dans le suivi budgétaire entre les services du budget et de la comptabilité. Ainsi, l'absence de contrôle des recettes, le défaut d'inventaire des tickets de restaurant et la non maîtrise des dépenses afférentes aux frais généraux (carburant, subventions accordées, personnel), se sont traduits par des dépassements budgétaires qui ont atteint 948 millions de francs en 1998.

### **3. Gestion des achats**

Le COUD dispose d'un manuel de procédures qui définit l'exécution des achats mais un test sur son application a révélé un certain nombre d'anomalies : régularisation a posteriori des pièces justificatives, bons de livraison mal établis, manquements sur les procès-verbaux de réception, recours trop fréquent à la procédure d'urgence ou fractionnement des commandes, surfacturations.

Le COUD entretient anormalement des relations d'affaires avec des fournisseurs qui ne sont pas en règle avec l'administration et effectue une multitude de commandes de gré à gré. Ainsi, trois services peuvent initier de façon indépendante des achats, ce qui entraîne une mauvaise maîtrise du volume et de la nature des approvisionnements.

#### **4. Gestion de la trésorerie**

Il existe au COUD différentes catégories de caisses : la caisse centrale tenue par l'agent comptable particulier, la caisse principale tenue par un caissier, la caisse des bourses municipales et les caisses secondaires.

Le contrôle des caisses, dévolu à l'agent comptable particulier, est rarement effectué et des factures dont les montants sont supérieurs à 100 000 francs sont indûment réglées par la caisse principale.

La revue des journaux de l'agence comptable a révélé de nombreuses insuffisances, notamment l'usage fréquent du correcteur, des soldes journaliers négatifs, des écritures non chronologiques, des doubles enregistrements, des « oublis » ainsi qu'un retard dans l'enregistrement des écritures s'étalant sur plusieurs mois.

Les inventaires effectués ont mis en évidence une absence de conformité entre le solde du journal de la caisse centrale et l'encaisse physique, ce qui présente un risque important au vu des écarts observés.

Le compte courant postal (CCP), géré uniquement par l'agent comptable particulier, présente de graves irrégularités : journal non daté, numéros de folios non chronologiques, chèques émis non enregistrés, absence de pièces justificatives.

Le compte «assistance COUD », ouvert à la SGBS et alimenté par un don représenté par le versement au COUD des salaires du ministre M. Moustapha NIASSE, a enregistré 18 millions de francs mais n'apparaît pas dans les comptes du COUD ; il a aussi été géré de manière autonome et laxiste, sans justifications suffisantes et probantes, par le directeur du COUD.

#### **5. Gestion des immobilisations**

Le COUD ne maîtrise pas son patrimoine car le service de la comptabilité des matières qui devait en assurer la gestion ne réalise pas les inventaires physiques périodiques.

Certaines acquisitions d'immobilisations n'ont pas été enregistrées ou ont été imputées dans des comptes de charges.

D'autres immobilisations déjà affectées ne sont pas enregistrées dans le carnet d'immatriculation et sont le plus souvent détournées de leur véritable destination ; c'est le cas de climatiseurs et d'une machine à laver indûment installés au domicile du directeur.

#### **6. Gestion du personnel**

Entre 1996 et 1998, le directeur du COUD, se substituant au chef du service du personnel et en violation des dispositions du manuel de procédures, s'est lancé dans une politique de recrutement d'agents souvent peu qualifiés sans rapport avec les besoins du service, entraînant ainsi une inflation de l'effectif et de la masse salariale correspondante (650 permanents et 500 temporaires). Certains temporaires exercent au COUD depuis 5 ans alors qu'ils auraient dû bénéficier d'un contrat à durée indéterminée si le code du travail avait été respecté.

Les cotisations prélevées sur les travailleurs ne sont pas reversées aux organismes de sécurité sociale. Les dossiers des agents étant mal tenus et peu renseignés, des manquements graves

## COUR DES COMPTES

sont constatés pour les remboursements des soins médicaux, le calcul des salaires, la notation du personnel et le suivi des fonctionnaires détachés au COUD.

Un contrôle de ponctualité a permis de relever un taux d'absentéisme de 87 % aux environs de 10 heures. Et pourtant, des heures supplémentaires sont indûment versées au personnel parce que n'étant pas justifiées par un volume de travail additionnel.

Le directeur du COUD a pris illégalement en location une villa en dehors du campus pour un montant dix fois égal à son indemnité de logement et son installation a coûté près de 1,4 million de francs par mois au budget du COUD sous forme de loyers, d'avantages en nature et en numéraire, sans l'approbation du conseil d'administration.

Enfin, le directeur du COUD a bénéficié d'une aide médicale personnelle de 20 millions de francs, sur simple accord du Président du conseil d'administration, pour aller subir une intervention chirurgicale en Suisse, suite à un accident survenu en dehors du service.

Les investigations menées révèlent que l'intervention n'a jamais eu lieu et le directeur, qui a refusé de communiquer les pièces justificatives de dépenses pour un montant de 15,1 millions de francs, n'a pas reversé cette somme dans le budget du COUD.

### **Suites du Rapport**

A la suite de ce rapport, une plainte a été déposée par l'Etat contre le directeur et l'agent comptable qui ont été relevés de leurs fonctions.

Pour sa part, la Cour des Comptes a déféré les intéressés devant la chambre de discipline financière pour fautes de gestion et a entamé une poursuite pour entrave au contrôle contre le directeur.

Ces poursuites sont en cours d'instruction.

## Réponse de l'ancien directeur du COUD

*« Le COUD étant un établissement public à caractère administratif de 3<sup>ème</sup> catégorie l'Autorité chargée de la direction de l'établissement porte le titre de Directeur et non celui de Directeur Général. En conséquence les responsables des services composant l'établissement portent le titre de Chefs de Service notamment celui Chargé de la gestion du personnel.*

*Enfin de 1993 à 1998 le COUD a connu quatre Agents Comptables qui sont: Messieurs SARRE, THIAM, THIOUBOU et DIAKHATE ; Monsieur IBRA DIAKHATE n'a pas été l'unique Agent Particulier du COUD de 1993 à 1998.*

### **A / Gestion administrative et comptable**

*Le projet qui m'a été communiqué stipule que, citation : "Le Directeur détient le pouvoir de contrôle de tous les actes ainsi que les signatures de la quasi totalité des documents et pièces administratifs : bons de commande, factures, procès verbaux, ordres de paiement, bons de caisse, bulletins de salaires des temporaires ..." fin de citation. Qu'il vous plaise de faire ajouter ou de faire préciser que cette prérogative lui est conférée par l'article 22, in fine, du décret N75-890 du 23 juillet 1975 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du COUD qui stipule que, citation: "...tous les actes du Centre des Œuvres Universitaires, doivent, pour être valables, être signés par le Directeur ." fin de citation.*

*Dans la même partie du projet, il est écrit que, citation "... le service comptable ...accuse un retard de quatre années dans la présentation des comptes ..." fin de citation. Il faut préciser que le retard portait sur six ans. Cependant les états financiers afférents aux gestions 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 et 1998 ont été présentés et adoptés par le conseil d'administration du COUD en sa séance du vendredi 03 novembre 2000. Le procès verbal ayant sanctionné cette réunion du conseil d'administration a été adopté lors de la réunion du 20 juillet 2001. En conséquence, il n'y a aucun retard dans la présentation des comptes.*

*Enfin, le système SYSCOA est déjà appliqué au niveau du centre des œuvres universitaires de Dakar : Formation conséquente des agents notamment ceux de l'Agence Comptable, élaboration des comptes financiers en respectant cette nouvelle nomenclature etc ...*

### **B / Suivi budgétaire**

*Dans le projet, il est écrit que, citation : "...L'absence de contrôle des recettes, le défaut d'inventaire des tickets de restaurant et la non maîtrise des dépenses afférentes aux frais généraux (carburant, subventions accordées, personnel) se sont traduites par des dépassements budgétaires qui ont atteint 948 millions de francs en 1998." fin de citation .Vous me permettrez de préciser que non seulement cette affirmation n'est pas objective mais encore qu'elle est en contradiction manifeste avec les développements contenus dans le rapport spécial provisoire de votre commission qui affirme à la page 78, citation : " En 1994 la direction du COUD, s'appuyant sur la volonté forte des autorités publiques d'assainir la gestion administrative et financière de l'Etablissement a conduit à une série de réformes dont les principales sont la fermeture annuelle des cités universitaires, la réduction considérable du nombre des bénéficiaires des œuvres et la mise en gestion privée des restaurants universitaires. Ces réformes se sont traduites par l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1995.*

*En 1997, le Gouvernement a signé des accords avec les étudiants suite aux revendications de ces derniers. Ces accords ont remis en cause les décisions de 1994 notamment en doublant*

## COUR DES COMPTES

*quasiment le nombre des bénéficiaires des œuvres sans réévaluation significative de la subvention de l'Etat.*

*Suite à ces accords, un important déséquilibre budgétaire a été constaté..." fin de citation. En conséquence, comme vous l'avez si bien rappelé, l'application de ces accords de 1997 a été l'unique cause des dépassements budgétaires enregistrés à partir de 1998.*

### **C/ Gestion des achats**

*Dans le rapport qui nous est soumis, il est écrit que, citation, "Trois services peuvent initier de façon indépendante des achats, ce qui entraîne une mauvaise maîtrise du volume et de la nature des approvisionnements." fin de citation. Cette affirmation est contredite d'une part par vos développements figurant au grand A du projet d'insertion et d'autre part par l'article 22 in fine op. cit. Aucun service du COUD n'a eu le pouvoir, de 1993 à 2000, d'initier de façon indépendante des commandes et encore moins des achats.*

### **D/ Gestion de la trésorerie**

*Dans le projet qui nous a été soumis, il est écrit que, citation "...Le compte « Assistance COUD » ouvert à la SGBS alimenté par un don représenté par le versement au COUD des salaires de M. Moustapha NIASSE a enregistré 18 millions de frs ...a été géré de manière autonome et laxiste, sans justifications probantes par le directeur du COUD." fin de citation. Il faut d'abord préciser que les dix huit millions (18.000.000 ) frs cfa enregistrés dans le compte de 1994 à 2000 ont été gérés comme suit :*

*a/ La somme de huit millions trois cent soixante et un mille neuf cent trente six (8.361.936) frs cfa a été remise en espèces à Monsieur Moustapha NIASSE en deux tranches de six millions trente huit mille six cent dix neuf (6.038.619) frs cfa le 16 juillet 1998 au moment où est intervenue notre décision de fermer le compte et de deux millions trois cent vingt trois mille trois cent dix sept (2.323.317) frs cfa le 03 juillet 2000 à la clôture par nos soins du compte « Assistance COUD » .*

*b/ Un montant de sept millions trois cent soixante dix huit mille cinq cent soixante quatre (7.378.564) frs cfa a servi à l'achat de médicaments par Monsieur Mouhamadou Doudou LO, DAGE du ministère des Affaires Etrangères et homme de confiance de Monsieur Moustapha NIASSE dans la gestion du compte « Assistance COUD » ;*

*c/ Un montant de deux millions deux cent cinquante neuf mille cinq cents (2.259.500) frs cfa a été géré de manière autonome par le Directeur du COUD dans le respect strict de la volonté première du donateur. Du reste, les justifications afférentes à l'utilisation de ce dernier montant ont été remises à l'autorité judiciaire compétente.*

*Par ailleurs, il faut rappeler que la commission de vérification n'avait mis des réserves, dans son rapport spécial provisoire sur le COUD, que sur l'utilisation de la somme de deux millions deux cent cinquante neuf mille cinq cents (2.259.500) frs cfa cf. pages 50 & 51 du rapport op cit.*

*Enfin, toutes les justifications idoines ont été remises aujourd'hui à l'autorité judiciaire compétente. C'est pourquoi les qualificatifs de "laxisme et d'absence de justifications probantes" ne nous semblent pas aujourd'hui opportuns. Encore une fois, toutes les justifications liées uniquement au seul montant de deux millions deux cent cinquante neuf mille cinq cents (2.259.500) frs cfa ont été remises au magistrat chargé de l'instruction de ce dossier.*

### **E / Gestion des immobilisations**

*Contrairement à ce qu'il est écrit dans le projet de rapport, nous tenons à rappeler que le COUD maîtrisait bien son patrimoine et que le service de la comptabilité des matières procédait à un inventaire général à la fin de chaque année civile et à un inventaire sectoriel concernant le matériel et le mobilier de la restauration (bloc de cuisines & salles de restauration) à partir de chaque fermeture du campus soit le 03 août de chaque année académique. Les procès-verbaux l'attestant peuvent encore être consultés au niveau du service de la comptabilité des matières.*

*Le magistrat chargé de l'instruction du dossier du COUD au près du Tribunal Régional hors classe de Dakar a confirmé, par son ordonnance de non lieu rendue le 08 octobre 2001, que la gestion des immobilisations en général notamment les trente (30) climatiseurs acquis en 1998 ainsi que l'utilisation dans le logement de fonction du Directeur du COUD d'immobilisations appartenant au COUD ont été faites de manière régulière.*

### **F / Gestion du personnel**

*Il faut préciser que le directeur du COUD n'a pas besoin, dans le domaine du recrutement du personnel, de se substituer au chef du service du Personnel. Cette prérogative est conférée au directeur du COUD et au seul directeur du COUD par l'article 22 du décret N75-890 du 23 juillet 1975 , op cit, qui stipule que "... Le directeur exerce notamment les pouvoirs suivants :*

*- Il procède à l'engagement et met fin aux fonctions des agents du centre des œuvres universitaires dans les conditions prévues par les textes ..."fin de citation.*

*Par ailleurs en août 1993, au moment de notre prise de fonction au niveau du COUD, les effectifs permanents du COUD étaient de six cent cinquante huit (658) agents et les temporaires et autres bénévoles dépassaient largement le millier de personnes. Sept ans après, les effectifs des agents permanents étaient de six cent cinquante (650) agents et les temporaires cinq cents (500) en plein régime. Tous les contrats étaient passés en fonction de l'année académique.*

*S'agissant des accusations selon lesquelles les cotisations prélevées sur les salaires des travailleurs sans être reversées aux organismes de sécurité sociale auraient fait l'objet d'un détournement de deniers publics par le directeur du COUD, celles-ci ont été infirmées par l'ordonnance de non lieu rendue le 08 octobre 2001 par le magistrat chargé de l'instruction du dossier du COUD au niveau du Tribunal Régional hors classe de Dakar.*

*En ce qui concerne la villa, conventionnée pour servir de logement de fonction au directeur du COUD, obligé de déménager du campus pour des raisons pressantes et évidentes de sécurité, le magistrat chargé de l'instruction, en son ordonnance du 08 octobre 2001, conclut en ces termes: citation " attendu de tout ce qui précède, il n'existe pas de ci contre Sada NDIAYE des chefs de détournement et d'escroquerie en deniers publics portant sur les loyers de la villa conventionnée, des attenantes à savoir l'eau, l'électricité, le téléphone, le matériel, le mobilier, carburant et les retenues au titre de l'IPRES.*

*Qu'il échet de dire qu'il n'a pas lieu de suivre contre lui de ces chefs" fin de citation.*

## COUR DES COMPTES

*Enfin s'agissant de l'aide médicale, il y a lieu de préciser qu'il ne s'est pas agi d'un simple accord du Président du conseil d'Administration pour me permettre de bénéficier de cette aide médicale. La procédure en la matière aussi bien en amont qu'en aval a été respectée :*

*1°/ Un accord écrit du Président du Conseil d'Administration du COUD contre signé par le Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur.*

*2°/ Saisine du conseil d'Administration du COUD en sa séance du 07 avril 1999 cf. budget 1999 du COUD page33 compte 668 401 soins externes personnel; ( première séance ayant suivi l'octroi de l'aide ).*

*3°/ Les états financiers du COUD au titre de la gestion 1998 ont été adoptés par le Conseil d'Administration du COUD en sa séance du 03 novembre 2000 et approuvés par la suite par les Autorités de tutelle compétentes.*

*Il faut noter que le compte " charges de personnel " figurant à la page 21 des états financiers 1998 pour un milliard quatre cent vingt neuf millions deux cent soixante seize mille quarante trois (1.429.276.043 F Cfa) cfa regroupe aussi bien les salaires que les autres charges lies au personne. Ainsi, la subvention de vingt millions (20.000.000 F Cfa) accordée au directeur du COUD pour ses frais médicaux a été comptabilisée au sous compte 668 441 00:Le détail du compte" charges du personnel " figure dans la balance au 31-12-98 du COUD à la page 805.*

*4°/ Toutes les pièces liées aux justifications complémentaires ont été remises au magistrat chargé de l'instruction du dossier auprès du Tribunal Régional hors classe de Dakar.*

### **Réponse de l'ancien agent comptable particulier**

*« Par lettre citée en référence, vous avez bien voulu porter à ma connaissance les conclusions de la commission de vérification sur la gestion du COUD. Je vous en remercie. Néanmoins, j'estime qu'il me paraît nécessaire de mettre à votre disposition la synthèse des réponses transmises à la commission de vérification au mois de juin 2000. J'y joins une note explicative pour faciliter son exploitation.*

#### **A- Observations générales**

*Les conclusions définitives ont été arrêtées en Juillet 1999 alors que la vérification s'est poursuivie jusqu'en Novembre 1999. Voir Tableau de solde de la caisse centrale arrêtée au mois de Novembre .*

*- Le retard dans la confection des comptes est résorbé. Tous les comptes sont produits jusqu'en 1998 alors que lors de ma prise de fonction en 1996, le dernier compte produit est 1992*

*- L'application du plan SYSCOA doit tenir compte des spécificités de chaque établissement public. Le COUD en a fait une synthèse et son application est effective depuis 1998.*

*- Il n'existe pas d'irrégularité dans la tenue des caisses, des observations N 4-12 relatives aux soldes des livres journaux ont été satisfaites (voir photocopie des états et reçus bancaires)*

*- Concernant les chèques CCP, la production des états mécanographiés et les photocopies de souches annulés est la preuve comptable de leur non utilisation .Voir photocopie d'observation 13 chèques CCP*

- Le COUD à l'instar de beaucoup de services a des difficultés pour remplir ses obligations vis à vis de L'IPRES.

### **B- Conclusion**

*Je porte à votre attention que les 05 folios et 06 quittances font l'objet de rature ou surcharge durant l'année 1998. Voir tableau dernière annexe reflétant, contrairement aux conclusions de la commission, que toute l'attention est portée à la tenue des documents comptables. Je voudrais aussi préciser que l'exécution du budget du COUD (05 milliards) se fait sans un seul outil informatique. Toutes les écritures sont passées à la main. Je pense que les performances n'auraient pas dû être occultées. Enfin, toutes les explications, photocopies, documents pouvant justifier à la satisfaction des observations concernant l'Agence Comptable ont été transmises à la commission de vérification. Les membres de la commission n'en ont pas tenu compte dans leurs conclusions définitives.*

*En bonne foi, je prends à témoin DIEU par ce mois béni que tout ce qui est contenu dans les réponses des (136) pages envoyées à la commission reflète la réalité. »*

### **Réponse du ministère de l'Economie et des Finances**

*« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).*

*En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.*

*Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »*

### **Réponse du ministère de l'Education Nationale**

Non parvenue à la Cour

## **83. Institut National Supérieur de l'Éducation Populaire et des Sports (INSEPS)**

Le contrôle de la Cour a porté sur les exercices 1994 à 1997 et, pendant cette période, le directeur était M. Gérard DIAME.

L'Institut National Supérieur de l'Éducation Populaire et des Sports (INSEPS) a été créé sous la forme d'un établissement public à caractère administratif par la loi n° 79-65 du 16 juillet 1979. Initialement, l'INSEPS était chargé de la formation des professeurs d'éducation physique et sportive. A partir de 1982, il a également pris en charge la formation des inspecteurs de l'éducation populaire, de la jeunesse et des sports, sous la tutelle du ministère de la Jeunesse et des Sports.

La loi n° 79-65 du 16 juillet 1979 lui confère le statut d'école nationale supérieure. La loi n° 94-16 du 4 janvier 1994 qui abroge et remplace la loi n° 79-65 le rattache à l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD). Le décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 organise le fonctionnement de l'INSEPS.

Du fait de son rattachement en 1994 à l'UCAD, l'INSEPS est administré par le Recteur et l'assemblée de l'Université. L'agence comptable centrale de l'UCAD tient sa comptabilité. La gestion de ses ressources humaines et matérielles relève des services centraux du rectorat.

Les missions de l'INSEPS, fixées par la loi n° 94 -16 du 4 janvier 1994, sont :

### **1. La formation, tant théorique que pratique :**

- des professeurs d'éducation physique et sportive,
- des conseillers d'éducation populaire,
- des inspecteurs d'éducation populaire du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

**2. La recherche fondamentale et appliquée** dans les domaines des sciences et techniques de l'activité physique et sportive et socio-éducative et de la psychosociologie des groupes ;

**3. La formation permanente** de l'ensemble des agents relevant des ministères à vocation socio-éducative, ainsi que des groupes et animateurs des institutions de jeunesse, d'éducation populaire et des organismes sportifs ;

**4. La mise de ses services à la disposition de la collectivité**, dans le domaine du sport de performance, de l'éducation physique pour tous, des loisirs et de l'éducation populaire.

Le conseil d'administration est présidé par le Recteur de l'Université.

### **1. Application incomplète des dispositions du décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 portant règles d'organisation et de fonctionnement**

Trois départements sont prévus par le décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 portant règles d'organisation et de fonctionnement de l'INSEPS, parmi lesquels celui de l'animation socio-éducative chargé de la formation des conseillers en éducation populaire ou techniciens

supérieurs en activité socio-éducative. Ce département n'était pas encore créé jusqu'à la rédaction du rapport définitif. Le second département prévu par ledit décret, le Centre de Recherche, de Documentation et d'Assistance Pédagogique chargé des activités de recherche, n'est pas non plus créé.

Trois laboratoires avaient été conçus pour mener à bien les activités de recherche : celui de physiologie du sport, celui des sciences humaines et celui de la bio-mécanique. Les deux derniers nommés sont encore à l'état de projet du fait de l'appréciation insuffisante de leur faisabilité.

Les contours de la formation permanente, une des missions de l'INSEPS, restent à parfaire et les différentes corporations formées à l'INSEPS et intéressées par cette activité ne sont pas impliquées dans l'élaboration des programmes de formation.

## **2. Respect des volumes horaires d'enseignement**

A la fin de chaque semestre, les élèves devraient être systématiquement réunis par la direction de l'Institut pour recueillir leurs observations sur la qualité des enseignements dispensés. Lorsque c'est le cas, les observations sont consignées dans le cahier du directeur pour être notifiées aux enseignants à l'occasion de la plus proche réunion de professeurs, alors que l'établissement d'un procès-verbal serait plus approprié.

Il en est de même des réunions d'évaluation tenues à la fin de chaque année pour toutes les matières dispensées à l'Institut sur la base du plan de cours présenté par chaque professeur.

S'agissant du contrôle du respect des volumes horaires d'enseignement, seuls les enseignants vacataires remplissent des fiches de présence sur la base desquelles ils sont rémunérés. Les professeurs titulaires ne remplissent pas de fiches de présence, ce faisant, aucun contrôle d'assiduité n'est exercé sur eux.

## **3. Création d'une régie de recettes**

L'INSEPS dispose d'infrastructures dont la location peut générer des recettes, comme la salle de conférence, la salle de gymnastique et le laboratoire de physiologie du sport. La mise à disposition aux collectivités de ces infrastructures est effective alors qu'aucune comptabilisation des recettes n'est faite, leur destination réelle reste anormalement inconnue.

## **4. Les relations de coopération avec l'extérieur**

L'INSEPS est membre de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports (CONFESJES) des pays d'expression française et entretient également des relations de coopération bilatérale avec des universités françaises et l'Université de Liège en Belgique. Si les activités de l'INSEPS au sein de la CONFESJES sont bien définies et se déroulent selon les conventions signées au sein de la Conférence, les relations de coopération liant l'INSEPS aux universités et instituts étrangers sont, par contre, juridiquement mal encadrées et leur suivi souffre d'un manque d'impulsion suffisante de la part des dirigeants de l'INSEPS.

## **5. Défaut de nomination des responsables des organes de fonctionnement**

Le défaut d'application des dispositions du décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 relatives à la création des organes de fonctionnement et à la nomination des responsables de leurs activités respectives s'explique partiellement par le retard accusé dans l'intégration des enseignants de l'INSEPS dans le corps des cadres universitaires. Partant, le Conseil Pédagogique prévu par le décret ne pouvait être matériellement installé. De ce fait, l'établissement fonctionne sur la base de l'organigramme prévu par l'ancien décret portant règles d'organisation et de fonctionnement avec des « divisions » et des « chefs de division ». Il est urgent que le Recteur mette fin à cette situation, sept ans après la prise du décret.

### **6. Délivrance des « droits d'enseigner »**

Certaines personnes titulaires du diplôme d'initiateur ou d'entraîneur du premier degré bénéficient, de la part du ministère de la Jeunesse et des Sports, de l'autorisation d'enseigner l'éducation physique et sportive dans les écoles privées, en application des dispositions du décret n° 72- 216 du 7 mars 1972. Parallèlement, depuis 1994, aucun débouché de ce type n'est assuré aux diplômés de l'INSEPS.

Le mode actuel de délivrance des autorisations d'enseigner, outre le fait qu'il est susceptible de remettre en cause la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles privées dans le domaine de l'éducation physique et sportive à cause de l'insuffisance de formation de ceux qui en bénéficient, crée une concurrence anormale à l'égard des diplômés de l'INSEPS.

### **7. Conseil d'administration**

Le conseil d'administration est composé de membres dont la liste est fixée par l'article 19 du décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 portant règles d'organisation et de fonctionnement de l'INSEPS. Un de ses membres, le doyen de la Faculté de Médecine et de Pharmacie, n'a jamais siégé à ses réunions, tandis que la Présidence de la République et la Primature n'y ont pas été représentées en 1995 et 1998.

D'autre part, la présence de l'agent comptable central de l'UCAD aux réunions du conseil d'administration n'est pas prévue par l'article 19 précité alors qu'elle est nécessaire pour l'approbation des comptes de gestion et pour tout ce qui touche de manière générale à l'exécution du budget. Il convient de rectifier cette lacune par une modification dudit article.

L'article 21 du décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 fait obligation au conseil d'administration de se réunir au moins une fois l'an. Cette périodicité devrait être portée à deux réunions, au moins : la première au dernier trimestre de l'année pour le vote et l'approbation du budget et la seconde, dans le premier trimestre de l'année budgétaire, pour l'approbation du compte administratif de l'ordonnateur et celle du compte de gestion de l'agent comptable central de l'UCAD. En outre, la périodicité minimale prescrite par l'article 21 n'a pas été respectée en 1996.

### **8. Activités du Directeur**

Le directeur de l'INSEPS ne respecte pas les dispositions de l'article 30 du décret n° 94-1208 du 16 novembre 1994 qui lui font obligation de présenter chaque année au conseil d'administration, un rapport sur la situation de l'INSEPS, ainsi que les améliorations qui peuvent y être introduites. Il n'effectue pas non plus ses charges horaires hebdomadaires d'enseignement.

## **9. La division de la Recherche**

Dans le cadre des activités de la division de la recherche, l'INSEPS a créé des conditions matérielles permettant à chaque étudiant de conduire ses travaux aux fins de mémoire de maîtrise en Sciences et Techniques de l'Activité Physique et Sportive (STAPS). Ces conditions matérielles n'ont pas été reconduites en ce qui concerne les enseignants. Les recherches effectuées par ces derniers sont rares et il n'existe pas de programmation de cette activité.

Quelques projets de recherches collectives ont été initiés et coordonnés par le chef de la division de la Recherche. Cependant, ces recherches collectives n'obéissent à aucun cadre de travail prédéfini.

## **10. Modification de la réglementation financière**

Le décret n° 78-173 du 2 mars 1978 portant régime financier de l'Université de Dakar stipule en son article 3 que l'année financière commence le premier juillet et s'achève le 30 juin de l'année civile suivante.

Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas appliquées puisque depuis 1992, l'année budgétaire correspond à l'année civile, elle commence le premier janvier et finit le 31 décembre. Les dispositions des articles 3, 9, 11, 28, 38, 48, 93, et 159 dudit décret devraient donc être modifiées en conséquence.

## **11. Présentation des comptes et adoption du budget**

Au regard des exercices sous revue (1994-1997), les délais n'ont pas été systématiquement respectés pour le vote du budget par l'Assemblée de l'Université, pour l'établissement du compte administratif de l'ordonnateur et pour la production du compte de gestion de l'agent comptable central de l'UCAD. Plusieurs remarques peuvent être formulées à ce propos :

- les budgets sont examinés par le conseil d'administration et approuvés par l'assemblée de l'Université bien après le début de l'année budgétaire,
- les comptes définitifs sont établis, approuvés et déposés à la Cour des Comptes avec plusieurs mois, voire plusieurs années, de retard par rapport au délai normal.

Il n'y a pas de rapprochement entre le compte de gestion de l'agent comptable central de l'UCAD et le compte administratif du directeur de l'INSEPS. Aussi, des écarts importants ont été relevés entre les deux comptes dont le cumul sur les trois gestions contrôlées (1995, 1996 et 1997) atteint 47,2 millions de francs.

En 1997, une subvention exceptionnelle de 31 millions de francs accordée à l'établissement le 2 décembre n'a jamais été mise à la disposition de celui-ci et ne lui a jamais été notifiée par le Rectorat.

## COUR DES COMPTES

La comptabilité administrative révèle des reports d'une année sur l'autre, compte non tenu d'une ponction de 10 millions de francs opérée par le rectorat sur l'INSEPS, à la différence des sommes indiquées au compte de gestion.

Le budget additionnel qui est un état des recettes et des dépenses établi sur la base de l'excédent du budget de l'exercice clos n'a jamais bénéficié à l'INSEPS, bien qu'il soit systématiquement reporté au compte de gestion de l'agent comptable central de l'UCAD.

Ces ressources ont bénéficié, en définitive et anormalement, à l'Université et non à l'INSEPS.

### **12. Défaut de production par l'agent comptable central des documents périodiques**

L'article 202 du décret n° 78-173 du 2 mars 1978 fait obligation à l'agent comptable de produire trimestriellement la situation des opérations budgétaires aux ordonnateurs, « pour accord ». Cette prescription n'est pas respectée. Cette situation doit être rapidement revue.

### **13. Frais d'inscription**

Le montant des frais d'inscription n'a pas été inclus dans le budget des exercices 1995 et 1996 et leur niveau a fortement diminué entre 1994 et 1997. En outre, le montant recouvré au titre de l'exercice 1997, soit 1,2 million de francs est très inférieur au montant arrêté au budget, soit 5 millions de francs. Une clé de répartition des droits d'inscription entre l'INSEPS et le Rectorat soit 70 % pour le rectorat et 30 % pour l'INSEPS, selon les tableaux récapitulatifs des droits d'inscriptions des années 1995, 1996 et 1997 produits par l'INSEPS en réponse aux observations de la Cour, a été retenue mais elle n'explique pas cette anomalie et, de plus, n'a pas été juridiquement justifiée.

### **14. Mobilisation des crédits votés**

Bien que le budget de l'INSEPS soit en lui-même modeste, l'établissement se heurte à d'importantes difficultés pour mobiliser ses crédits votés, ce qui se traduit par de nombreux rejets injustifiés de mandats de paiement.

L'agent comptable central de l'UCAD privilégie le règlement de certaines opérations qui ne seraient pas, selon les responsables de l'INSEPS, prioritaires pour justifier des rejets au motif d'une insuffisance de fonds disponibles. Les sommes non mobilisées pour le compte de l'établissement demeurent dans le budget du Rectorat de l'Université, lui-même confronté à de sérieuses difficultés de trésorerie.

### **15. Décisions budgétaires modificatives (DBM)**

Un document intitulé « développement du compte 3, au 31 décembre 1995 » destiné à l'ordonnateur du budget de l'INSEPS mentionne le montant des fonds disponibles à cette date soit 12 042 842 francs. Dix millions de francs ont été prélevés sur cette somme pour « solidarité budgétaire avec le Rectorat » en application de l'article 29 du décret n° 78-173 du 2 mars 1978, sans production de la décision de l'assemblée de l'Université, de l'ordonnateur de l'INSEPS, du Recteur de l'Université et du Ministre chargé des Finances justifiant ce transfert indu de crédits.

Des pratiques similaires sont fréquentes sur le budget de l'INSEPS sans production de justificatifs probants par le rectorat.

## **16. Gestion du patrimoine immobilier**

Avant le rattachement de l'INSEPS à l'UCAD, la maintenance de son patrimoine immobilier relevait de la compétence du service de l'administration générale et de l'équipement du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Depuis ce rattachement, cette maintenance doit relever de la compétence du Rectorat conformément aux dispositions de l'article 13 du décret n° 94-1002 du 28 septembre 1994 portant statut de l'Université de Dakar. Contrairement à cette prescription, depuis 1995, l'entretien des locaux abritant l'INSEPS est anormalement à la charge de l'établissement et s'est élevée pour cet exercice à 3,4 millions de francs.

D'autre part, aucun titre de propriété de l'INSEPS sur les locaux qui l'abritent ni aucune convention de concession établie à son profit ou au profit du Rectorat n'ont été présentés aux rapporteurs pour justifier la prise en charge de la maintenance des locaux par l'un ou l'autre. L'interpellation de la Direction de la gestion du patrimoine bâti (DGPB) sur ce problème, restée sans réponse, n'a pas permis de trancher cette question.

## **17. Comptabilité des matières**

Comme le stipule l'article 13 du décret n° 94-1002 du 28 septembre 1994 portant statut de l'UCAD, la gestion mobilière et immobilière des instituts d'université est de la compétence du Rectorat. Cette gestion devrait faire l'objet de la tenue d'une comptabilité des matières sous la supervision du Rectorat, de la direction de l'INSEPS et de l'agent comptable central de l'UCAD.

Le contrôle de la gestion comptable des matières de l'INSEPS a révélé une mauvaise maîtrise et, partant, une application insuffisante des règles de la comptabilité des matières, une tenue incorrecte voire inexistante des documents comptables, un défaut d'inventaire physique des biens immobilisés, de suivi du mouvement des stocks et une absence manifeste de contrôle hiérarchique.

## **18. Heures supplémentaires**

A partir de l'exercice 1996, les professeurs de l'UCAD exerçant à l'INSEPS en qualité de vacataires ont vu leurs heures de vacation être transformées en heures supplémentaires.

La comparaison du coût des heures de vacation effectuées à celui des heures supplémentaires révèle un surcoût sensible pour un volume horaire identique.

## **19. Charges sociales**

Depuis l'intégration de l'INSEPS à l'Université de Dakar, en fin 1994, aucun versement à l'IPRES n'a été effectué par l'agence comptable centrale de l'UCAD au titre des cotisations sociales des agents de l'établissement.

Des renseignements reçus de l'IPRES, il résulte que le montant des cotisations échues au 31 décembre 1997 et dues par l'INSEPS s'élevait à 18 465 179 francs. Ces cotisations, bien que prélevées sur le salaire des agents, n'ont pas été reversées à l'institut de prévoyance par l'agent comptable central de l'UCAD.

## **20. Le transfert de la gestion financière et comptable**

En 1995, la gestion financière et comptable de l'INSEPS qui relevait des attributions d'un agent comptable particulier a été confiée à l'agent comptable central de l'UCAD. Au moment de sa prise de fonction, il n'a pas été dressé de procès-verbal de passation de services entre le comptable sortant et le comptable entrant et l'agent comptable de l'UCAD n'a pas été en mesure de justifier de sa prestation de serment comme lui en fait obligation le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant règlement concernant les comptables publics.

## **21. Le transfert de la gestion du personnel enseignant**

Au moment du rattachement à l'UCAD, dix huit professeurs d'éducation physique et du sport et un inspecteur de l'éducation physique et du sport étaient en fonction à l'INSEPS. Sur cet effectif, seul le directeur de l'époque a préféré demeurer dans son ministère d'origine. Cependant, la prise en charge de ce personnel enseignant par l'Université n'a été effective que le premier août 1997 au lieu du 24 novembre 1994 qui est la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-77 portant statut du personnel enseignant des universités et de la loi n° 94-75 relative à l'Université de Dakar qui rattache l'INSEPS à l'UCAD.

La prise des actes de nomination des enseignants de l'INSEPS devrait donc comporter un effet rétroactif qui n'a pas été effectif et qui porte préjudice à ces enseignants.

## **22. Le détachement de l'infirmier**

L'infirmier d'Etat a été mis en détachement auprès de l'INSEPS depuis 1985 par l'arrêté n°1985/MFPT/DFP/DA du 23 septembre 1985, avec prise d'effet le 22 novembre 1985. Son détachement qui devait être renouvelé le 22 septembre 1990 ne l'a été que le 20 août 1993, pour compter du 21 novembre 1990. Aucun renouvellement de son détachement n'est intervenu par la suite.

## **23. Les allocations des étudiants.**

Avant le rattachement de l'INSEPS à l'UCAD, tous les élèves de l'INSEPS étaient destinés à la Fonction publique, à l'issue de leur formation. A ce titre, ils étaient considérés comme fonctionnaires stagiaires et percevaient des allocations scolaires.

Depuis le rattachement de l'INSEPS à l'UCAD, les élèves formés à l'INSEPS sont considérés comme les étudiants de l'université et n'ont plus droit qu'à des bourses d'études. Cependant des allocations sont toujours versées par l'Institut à la majorité de ses élèves. Un tel état de fait peut s'expliquer par la présence dans l'établissement d'élèves entrés dans l'établissement avant le rattachement à cause de la durée des études. Cependant tout

redoublement devrait entraîner la perte de l'allocation. De même, aucune allocation ne doit être faite aux élèves inscrits à l'Institut après le rattachement, ce qui n'est pas le cas.

## **Réponse de l'ancien directeur de l'INSEPS**

Non parvenue à la Cour

## **Réponse du ministère de l'Education Nationale**

Non parvenue à la Cour

## **Réponse du ministère de l'Economie et des Finances**

*« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).*

*En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.*

*Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »*

## **84. La société nationale « la Poste »**

La société nationale La Poste a été créée par la loi n° 95-24 du 29 août 1995 en remplacement de l'Office des Postes et de la Caisse d'Epargne (OPCE). Son capital, entièrement détenu par l'Etat, est fixé à 2,9 milliards de francs.

Le contrôle de la Cour a porté sur les exercices 1996 à 1999. Pendant cette période, Monsieur Ibrahima Sarr était directeur général. Il a dirigé la société depuis sa création après avoir réalisé une grande partie de sa carrière au sein des services postaux et à la caisse d'épargne où il avait été nommé agent comptable particulier le 22 octobre 1971.

Une mission de la Cour entamée à partir de juillet 1999 a relevé d'importants errements dans le changement de statut de l'entité, dans sa gestion quotidienne et dans le fonctionnement de ses organes d'administration.

Le changement de statut de l'OPCE en société nationale, insuffisamment préparé et mal maîtrisé, sans cadre contractuel défini et sans les textes d'application, sans bilan d'ouverture approuvé, a laissé à la nouvelle direction générale une totale liberté qu'elle a utilisée pour mener une politique hasardeuse et une gestion très peu orthodoxe. Cela a abouti à de nombreuses irrégularités et à une grave dégradation de la situation financière de la société qui nécessiteront des mesures de redressement douloureuses.

### **1. Un changement de statut mal maîtrisé**

La transformation de l'OPCE, établissement public à caractère industriel et commercial, en société nationale s'est réalisée dans un contexte de déréglementation et de concurrence avec pour objectif d'obtenir davantage de «souplesse » dans la gestion, tout en respectant les principes d'austérité. Compte tenu des difficultés financières déjà connues de l'Office des Postes et Télécommunications, ce changement de statut aurait normalement dû faire l'objet d'une attention toute particulière. Dans les faits, tous les moyens n'ont pas été mis en œuvre pour assurer un démarrage satisfaisant des activités de la Poste, que ce soit du fait de l'absence de bilan d'ouverture dûment contrôlé et approuvé, de l'absence d'un cadre contractuel bien défini fixant les engagements respectifs avec l'Etat ou d'une réflexion insuffisante sur les équilibres financiers d'exploitation.

### **11. L'absence de contrôle et d'approbation du bilan d'ouverture**

La loi autorisant la création de la Société Nationale La Poste précise que le patrimoine de l'OPCE est transféré à la Poste. Selon le droit commun en matière commerciale, le transfert des actifs et passifs d'un tel établissement à une société, assimilable à un apport en nature, doit s'accompagner d'un contrôle de la valeur des apports par un commissaire aux apports et de l'approbation formelle du bilan d'ouverture par l'assemblée générale des actionnaires. Il n'en a rien été. Et ce choix n'est conforme ni à la loi, ni à la logique. Il a été ainsi démontré qu'à l'occasion de l'élaboration du bilan d'ouverture, les services comptables de la Poste n'avaient pas pris les mesures élémentaires, telles la circularisation des principaux tiers tel que l'IPRES par exemple, pour fiabiliser les comptes.

En omettant de désigner un commissaire aux apports, l'Etat actionnaire et la direction de la Poste se sont privés du seul moyen efficace permettant de s'assurer de la réalité des actifs et de l'exhaustivité des passifs transmis à la nouvelle société.

## **12. Des engagements réciproques avec l'Etat mal définis**

Les engagements entre la Poste et l'Etat peuvent s'inscrire dans deux types de document :

### **121. Le Contrat- plan (resté à l'état de projet)**

Un projet de contrat- plan a été établi en juin 1996, mais jusqu'à présent, celui-ci est resté lettre morte. Or, compte tenu du nouveau statut, l'Etat aurait dû formaliser les engagements attendus de la Poste, à la fois en termes stratégiques et financiers d'une part, et d'autre part ses propres engagements, notamment financiers vis-à-vis de la société. Du fait de l'absence de contrat plan, La Poste a obtenu une autonomie administrative et financière sans engagements précis de sa part, ce qui a permis les errements constatés et les accusations réciproques entre elle et le Trésor sur le versement d'une rémunération du service public.

### **122. Convention conclue avec le Trésor**

C'est une convention du 5 septembre 1996 qui fixe les règles régissant les rapports entre la Poste et le Trésor en ce qui concerne la garantie de bonne fin des opérations de compensation et la sécurité des épargnants de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE).

En matière de compensation, la convention stipule qu'en contrepartie de la garantie de bonne fin des opérations vis-à-vis de la BCEAO, deux comptes sont ouverts au Trésor, l'un pour recueillir « les placements de fonds CCP » et l'autre pour servir de réserve aux opérations de compensation dans l'hypothèse où la Poste ne parviendrait pas à rembourser le Trésor à raison des compensations effectuées pour son compte, dans le délai de 48 heures.

En ce qui concerne la couverture des dépôts à la CNE, les dispositions de la convention ont pour but d'apporter une sécurité aux épargnants qui confient leurs liquidités à la Poste. Or celle-ci n'impose pas à la Poste de disposer de l'intégralité de la contrepartie des dépôts en avoirs disponibles au Trésor, d'où la tentation d'utiliser des liquidités aussi importantes pour des investissements, au mépris de la sécurité de l'épargne du public.

Parallèlement à la conclusion d'un contrat plan, la convention aurait pu permettre de cadrer davantage les engagements de la Poste et de l'Etat, normale contrepartie de l'autonomie juridique conférée à la société.

## **13. Une réflexion non aboutie sur les équilibres financiers de La Poste**

### **131. L'illiquidité de démarrage**

En 1996, le montant des passifs à court terme excédait le montant des actifs liquides de 6,4 milliards de francs. Disposant d'avoirs liquides peu importants comme les créances au titre des mandats impayés, la Poste se trouvait, au début de son exploitation, dans une situation anormale de liquidité négative. Ce déficit de trésorerie, qui s'est largement aggravé depuis, n'a été suivi d'aucun versement complémentaire de l'Etat au moment où la Poste démarrait ses activités sous un nouveau statut.

### **132. La rémunération du service public**

Le principe d'une subvention de l'exploitation postale sous forme de rémunération du service public assuré par la Poste avait été retenu au moment de la séparation des Postes et des Télécommunications. Ce principe a été rappelé par courriers du Président de la République et du Premier Ministre. Cependant, cette décision ne s'est pas contractuellement concrétisée et n'a donné lieu à aucun versement annuel de l'Etat. Se fondant sur les correspondances précitées, la Poste a, en revanche, comptabilisé la promesse de rémunération du service public par l'Etat comme des produits certains.

## **2. Un fonctionnement anormal des organes d'administration**

L'examen des pièces produites au contrôle met en évidence un fonctionnement inopérant des organes d'administration, un retard important dans l'approbation des comptes annuels et l'approbation complaisante des budgets préparés.

### **21. Des organes d'administration inopérants**

Les réunions du Conseil d'Administration ne se tiennent pas selon la fréquence requise par les statuts, soit trois fois par an au moins. Le Conseil ne s'est réuni que deux fois en 1997, une fois en 1998 et deux fois en 1999, selon les procès-verbaux fournis à l'équipe de contrôle.

Par ailleurs, il est inapproprié que des réunions du conseil d'administration se déroulent régulièrement avec un nombre plus élevé de salariés de la Poste (15 en moyenne) que d'administrateurs (7 membres).

### **22. Des retards importants dans l'approbation des comptes annuels**

Alors que les comptes annuels doivent être approuvés au plus tard 6 mois après la clôture de l'exercice, les comptes de l'exercice 1996 ont été approuvés plus de 11 mois après la fin de l'exercice, les comptes de 1997 plus de 17 mois après, ceux de 1998 n'étaient pas arrêtés à la date du rapport (mai 2000).

## **3. Approbation complaisante des budgets proposés par la direction générale**

### **31. Le budget d'exploitation**

L'important retard constaté dans la tenue, l'arrêté et l'approbation des comptes a une incidence directe sur la pertinence des budgets soumis aux administrateurs. Il en résulte des différences importantes entre les estimations de fin d'année et les comptes définitifs qui, d'une certaine manière, ne permettent pas au conseil d'administration de prendre des décisions en parfaite connaissance de cause.

Si pour le budget 1997, l'estimation du résultat à 176,1 millions de francs est proche du résultat définitif de 183,6 millions, cela cache des écarts très importants dans l'estimation des éléments constitutifs de ce résultat. Ainsi, les produits d'exploitation estimés sont supérieurs de 0,7 milliard de francs aux réalisations définitives alors qu'à l'inverse, les estimations des autres produits sont inférieures de 2,2 milliards de francs aux réalisations.

Ce sont pourtant les produits d'exploitation qui sont les plus pertinents pour apprécier la qualité de la gestion d'une entreprise et leur surestimation peut permettre de dissimuler des performances médiocres.

### **32. Le budget d'investissement**

S'agissant des investissements, les budgets sont purement et simplement soumis aux administrateurs sans aucune référence aux réalisations de l'exercice écoulé. En outre, les décisions d'investissement sont prises sans vérifier que les sources de financement sont disponibles. Le retraitement des données figurant dans les comptes prévisionnels montre qu'entre 1997 et 2000, la capacité d'autofinancement n'a progressé que de 73 % alors que les investissements prévus ont progressé de 633 % ; de plus, cette capacité d'autofinancement intègre la rémunération du service public, rémunération que l'Etat n'a jamais versée et qu'il n'était pas avisé de considérer comme une source de financement certaine.

### **4. Une comptabilité désordonnée et irrégulière**

Les contrôles ont conduit à relever une organisation comptable déficiente, une absence de maîtrise de la situation de trésorerie ainsi qu'une présentation irrégulière des comptes annuels.

### **41. Une organisation déficiente**

#### **411. Organisation de la comptabilité et classement des pièces**

Au démarrage de la mission, un retard de 15 mois a été constaté dans les enregistrements de la comptabilité générale. Une autre faiblesse importante de l'organisation comptable est l'absence de comptabilité auxiliaire permettant de retracer l'ensemble des opérations affectant les tiers, principalement les fournisseurs, et, dans une moindre mesure, les clients. En outre, il convient d'observer une absence de codification rationnelle des pièces et un classement anarchique des documents qui ne dépendent que de l'organisation personnelle de chaque agent.

#### **412. Tenue approximative des comptes**

Il a été constaté que les différents services, notamment le service infrastructure et logistique, conservent les factures les concernant ou tardent à les transmettre aux services comptables pour la clôture annuelle. Comme la direction financière et comptable n'est pas destinataire systématiquement de l'ensemble des factures, il s'ensuit un risque important de sous-évaluation des charges en fin d'exercice. Ce point a été d'ailleurs soulevé plusieurs fois par les commissaires aux comptes sans que des mesures ne soient prises en conséquence.

#### **413. Système d'information**

A la Poste coexistent deux systèmes comptables déconnectés : la comptabilité générale qui donne lieu à la présentation des comptes annuels et la comptabilité budgétaire suivie par la direction du contrôle de gestion. Non seulement ces deux systèmes ne sont pas connectés, mais ils ne font l'objet d'aucun rapprochement périodique. Il s'y ajoute que la Poste ne dispose pas de comptabilité analytique lui permettant de suivre la rentabilité de ses différentes activités : service postal, services financiers et placements financiers, ce qui constitue une grande faiblesse dans le cadre d'un environnement concurrentiel.

#### **42. Une absence de maîtrise de la trésorerie**

Il n'y a pas de rapprochement périodique ni avec le Trésor, ni avec les banques alors que la pratique usuelle est d'établir les états de rapprochement tous les mois. La direction financière et comptable s'est privée ainsi d'un outil efficace de supervision et d'un moyen de contrôle précieux pour s'assurer de la concordance des écritures de la Poste avec celles des banques et du Trésor.

En outre, un tel manquement affecte sérieusement la fiabilité des plans de trésorerie qui, du reste, sont rarement confectionnés. C'est ainsi que les prévisions de trésorerie pour les mois de septembre à novembre 1999 ont surévalué de 3,9 milliards de francs le montant des entrées de trésorerie CCP et CNE, tout en sous-évaluant les décaissements liés aux compensations de 2,6 milliards soit une différence de 6,5 milliards. De la sorte, le respect des engagements vis-à-vis des tiers n'est possible que parce que la Poste est son propre banquier et qu'elle fait supporter au Trésor, temporairement mais régulièrement, une partie de ses besoins de trésorerie.

#### **43. Une présentation des comptes irrégulière**

Outre l'anticipation de la comptabilisation des dividendes de la SONATEL au 31 décembre 1997 qui est contraire aux normes comptables et qui a fait l'objet de réserves de la part des commissaires aux comptes, la Poste a eu recours à une comptabilisation irrégulière de la compensation aboutissant d'une part, à la présentation d'une trésorerie et d'un bilan fictifs, et d'autre part, à une création monétaire momentanée que ses statuts n'autorisent pas.

#### **5. Une gestion financière hasardeuse**

L'analyse des données financières disponibles a mis en évidence un déséquilibre structurel d'exploitation, une dégradation de la solvabilité et le recours à des modalités de paiement des fournisseurs opaques.

#### **6. Un déséquilibre d'exploitation récurrent**

L'examen des états financiers de la Poste montre que, compte tenu de la masse salariale et de la croissance des frais généraux, la légère progression du résultat net comptable en 1997 n'a pu être enregistrée qu'au moyen de produits financiers obtenus grâce aux placements effectués sur financement gratuit de l'Etat, dû aux retards dans le remboursement de la compensation au Trésor.

#### **7. Une dégradation de la solvabilité**

En 1996 et 1997, la baisse des valeurs actives et l'augmentation des valeurs passives ont représenté une source de financement totale de 9,8 milliards de francs. L'augmentation des seuls comptes CNE et CCP a globalement contribué pour 7,2 milliards de francs au financement des investissements de la période, soit 13,5 milliards de francs. Le déficit de trésorerie est corrélativement passé en deux ans de 6,4 milliards à 16,4 milliards.

En 1998 et 1999, la baisse des valeurs actives a représenté 12,1 milliards et la hausse des valeurs passives 10,8 milliards soit une source de financement de 22,9 milliards de francs. En l'absence de comptabilité à jour, il est impossible de se prononcer sur l'utilisation réelle de cette source de financement de 22,9 milliards de francs dont il est cependant établi qu'elle a servi à financer des investissements importants.

## **8. Des modalités opaques de règlement des fournisseurs**

Pour procéder aux paiements de certains fournisseurs, la Poste a eu recours à une procédure irrégulière. Ainsi au lieu d'émettre un chèque bancaire ou CCP à l'ordre du bénéficiaire, la Poste émet des chèques CCP

« de virement » libellés à l'ordre d'une banque. Elle inscrit ce chèque dans le compte CCP de la banque concernée et lui transmet un avis de crédit avec le nom du véritable bénéficiaire en lui demandant de le régler en espèces à due concurrence. Outre l'impossibilité de contrôler l'identité du bénéficiaire, ce système prive tout contrôleur interne ou externe de la possibilité de vérifier la réalité de la prestation correspondant à ce règlement. Cette procédure illégale génère enfin un risque de collusion entre les fournisseurs, les banques et la Poste pour des sorties injustifiées d'espèces. Le total des chèques de virement ainsi émis entre début 1999 et mars 2000 s'élève à près de 3,5 milliards de francs.

## **9. Des dépenses irrégulières**

L'examen de certaines catégories de dépenses de La Poste a permis de relever une procédure de sélection des fournisseurs déficiente, de nombreuses dépenses injustifiées et le paiement de certaines dépenses du ministère de tutelle.

### **91. Une procédure déficiente de sélection des fournisseurs**

Alors que l'OPCE était régi par les dispositions du décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics, La Poste ne dispose plus, depuis son changement de statut juridique, de texte de référence en la matière, le décret précisant les conditions de sélection des fournisseurs des sociétés nationales n'ayant pas été pris jusqu'à présent. La Poste a donc mis en place ses propres procédures largement inspirées du modèle administratif et, notamment, «une commission de dépouillement» au sein de laquelle est représentée le ministère de la Communication.

Dans de nombreux cas, ces procédures internes ne sont pas respectées. Il en est ainsi :

- pour un marché de consommables d'imprimerie (papier, encre, etc.) de 100 à 200 millions de francs, pour lequel l'intitulé inexact de l'appel d'offres «matériel d'imprimerie» a interdit une mise en concurrence réelle, la plupart des fournisseurs de papeterie potentiels ne se sentant pas concernés ; pour ce même marché, les deux seuls fournisseurs ayant soumissionné sont deux sociétés ayant le même siège social, le même numéro de téléphone et dont les offres identiques, avec les mêmes fautes d'orthographe, ne diffèrent que par une décote de 5% ou 10% selon les articles ;
- pour d'autres marchés, il n'y a pas eu consultation ou appel d'offres, mais simplement des accords de gré à gré.

### **92. Des dépenses non justifiées**

Entre 1996 et 1998, les budgets votés pour les dépenses de promotion et publicité se sont élevés à 127 millions de francs. Dans les faits, près de 242 millions ont été dépensés. En 1999, ces dépenses se sont élevées à plus de 48 millions d'après les seules pièces justificatives.

Ces dépenses sont sans rapport avec l'objet social de la Poste car elles ont en réalité été engagées pour venir en aide à des populations sinistrées, des mouvements associatifs, etc. sans que souvent rien ne puisse indiquer ni que les bénéficiaires désignés ont réellement reçu les dons, ni que la Poste en a été à l'origine.

### **93. Des subventions et des paiements irréguliers de factures pour le ministère de la Communication**

Alors que la situation financière de la Poste était très précaire en 1999 et 2000, le ministère de la Communication a reçu des subventions d'un montant de plus de 22 millions de francs accordées par la direction générale de la société nationale, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association « Alliance – Fouta », dans le but de venir en aide aux populations sinistrées du département de Podor victimes des inondations. L'ensemble des chèques a été encaissé par le ministère. Il a été démontré que, lors de la distribution, il n'a pas été fait mention que ces dons provenaient de la SN «La Poste».

De même, en 1999, la Poste a financé anormalement pour plusieurs dizaines de millions de francs, des travaux de rénovation du même ministère qui auraient dû être imputés au budget de l'Etat.

### **10. Des investissements irréguliers et dispendieux**

La politique d'investissement menée par la direction de la Poste s'est caractérisée par le dépassement systématique des budgets d'investissements annuels autorisés par le Conseil d'Administration, ainsi que de nombreuses irrégularités dans la préparation et le suivi des marchés.

#### **101. Des investissements globaux supérieurs aux montants autorisés par le Conseil d'Administration**

Pour les exercices 1996 et 1997, seuls exercices pour lesquels les données comptables sont disponibles, les investissements réalisés se sont chiffrés à 13,5 milliards de francs dont 6,3 milliards en investissement d'exploitation et 7,2 milliards en placements financiers. Sur ces 13,5 milliards de francs, seul 1 milliard figure au budget primitif et 2 milliards correspondent à des autorisations spéciales, le reste n'ayant jamais fait l'objet d'autorisations.

Pour les exercices 1998 et 1999, les données extra-comptables communiquées chiffrent les investissements réalisés à 7,1 milliards de F pour une autorisation primitive de 4 milliards et deux autorisations spéciales le 16 juillet 1999 de respectivement 1,1 et 0,8 milliard.

Tous ces dépassements anormaux de budget ont accru les difficultés financières de la Poste sans que le conseil d'administration n'en soit informé.

#### **102. Des irrégularités dans la préparation et le suivi des investissements**

Le contrôle a relevé de nombreux cas d'irrégularités aussi bien dans la préparation que dans le suivi des investissements réalisés. Quelques exemples, loin d'être exhaustifs, peuvent être cités :

1021. La construction de boîtes postales

## COUR DES COMPTES

Cet investissement était destiné à réduire les coûts de distribution du courrier et à accroître les produits d'exploitation. Sa réalisation a connu cependant de nombreux errements :

- les budgets autorisés ont été largement dépassés ;
- les différents marchés y afférents ont été souvent attribués et les travaux parfois commencés avant même les appels d'offres ;
- la Poste ne s'est pas concertée au préalable avec les autorités municipales des quartiers où les édicules devaient être construits ce qui a occasionné des ordres de destructions puis de reconstructions entraînant un important gaspillage de ressources ;
- des doubles facturations injustifiées ;
- des avenants nombreux et importants qui dénotent soit une mauvaise préparation de l'investissement, soit une volonté délibérée de fausser le jeu de la concurrence ;
- le non respect par le fournisseur des délais sans que la Poste ne juge nécessaire d'appliquer les pénalités prévues à cet effet. Dans le cas du marché remporté par l'entreprise «Global Distribution», le délai était même largement dépassé alors que les travaux n'avaient pas encore démarré.

### 1022. Le marché de la monétique

A l'instar des banques, la Poste a décidé, en 1999, de se doter de terminaux de paiement. L'examen des différentes étapes de cet investissement a montré un certain nombre de manquements :

- c'est un Conseil d'Administration convoqué pour cet unique ordre du jour qui l'a autorisé pour un montant de 800 millions de francs, alors qu'un investissement de ce genre et d'une telle importance aurait dû s'inscrire dans un plan stratégique rigoureusement préparé ;
- l'autorisation du conseil d'administration a été dépassée de 54 millions de francs ;
- le marché n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres mais a été conclu par entente directe ;
- l'offre de la SFT, attributaire du marché, est identique en tous points à un document interne de la Poste, conçu par ses services techniques et intitulé «projet de mise en place d'un système monétique : étude d'opportunité » ;
- la société SFT ne pouvait se prévaloir d'aucune capacité technique ou financière, ayant été créée seulement un mois avant l'attribution du marché avec un capital de seulement 1 million de francs.

### 1023. Des études excessivement coûteuses

Alors que les seuls frais d'études inscrits au budget de la Poste depuis sa création sont de 200 millions de francs en 1998 et 170 millions en 1999, le total des factures d'études liquidées entre 1997 et 1999 s'élève à 1,3 milliard.

La plupart des projets de construction ayant fait l'objet de ces études sont, pour le moment, restés lettre morte, ce qui est parfaitement compréhensible eu égard aux montants considérés et aux moyens financiers de la Poste.

Toutes ces études constituent à l'évidence des études de complaisance. Elles apparaissent excessivement coûteuses et leur opportunité est discutable. L'ex direction générale de la Poste avance qu'elle avait voulu soumettre ces projets à des partenaires financiers. Outre que certains de ces projets comme la construction d'un centre aéré à Toubacouta, d'une cafétéria au bureau de poste de Saint-Louis ou d'un centre international de conférence à Rufisque, paraissent tout

simplement fantaisistes, l'exécution de ces projets aurait nécessité de dégager 6,5 milliards de francs, ce qui apparaît démesuré au regard de la capacité d'autofinancement actuelle et future de l'entreprise.

## **11. Des surfacturations fréquentes**

Le contrôle a révélé plusieurs cas de surfacturation. C'est le cas pour :

- un marché de climatisation avec MATFORCE : surfacturation estimée à 100% ;
- un marché de fournitures de matériel informatique avec la société MCE : surfacturation estimée à 15%.

## **12. Une politique de ressources humaines coûteuse**

### **121. Une masse salariale en forte progression**

Entre 1995 et 1999, la masse salariale a progressé de 23% se décomposant en une progression des effectifs de 0,8% et une hausse du salaire moyen de 22%. En outre, la Poste accueille un nombre trop important de stagiaires tout le long de l'année ce qui lui est revenu à 79 millions de francs en 1999.

### **122. Un taux d'encadrement élevé et des avantages sociaux discutables**

Au 30 septembre 1999, le taux d'encadrement de la Poste (nombre de cadres par rapport à l'effectif total) était de 40%, ce qui est très supérieur aux standards habituels dans la profession et qui génère un surcoût pouvant être estimé à 300 millions de F par an.

De même, entre 1995 et 1997, le personnel de la Poste a bénéficié d'avances et de prêts ayant mobilisé environ 2 milliards de francs, ce qui a fait passer l'endettement moyen par salarié de 0,6 million à 1,7 million. Pour 10 cadres dirigeants, cet endettement moyen est de 6,2 millions de francs par personne.

## **Suites du Rapport**

A l'issue du rapport définitif transmis à la Présidence de la République en mai 2000, la Cour a adressé en décembre 2000 un référé à Madame le garde des Sceaux afin que des poursuites judiciaires soient enclenchées contre le directeur général de la Poste et certains de ses collaborateurs.

Elle a, en outre, décidé de poursuivre pour fautes de gestion devant la Chambre de discipline financière le directeur général, le directeur financier et comptable et le chef de service des infrastructures et de la logistique de la Poste.

Enfin, elle a décidé d'ouvrir une procédure de gestion de fait contre le directeur général de la Poste et le chef du service de l'administration générale et de l'équipement du Ministère de la Communication pour les trois chèques d'un montant de 22 millions de F encaissés par le chef de service et pour les travaux payés par la société nationale "la Poste" pour le compte du Ministère de la Communication, travaux qui auraient dû être payés par le budget de ce ministère.

Ces poursuites sont en cours d'instruction.

## Réponse de l'ancien directeur général

*« En réponse à votre lettre, nous vous transmettons nos remarques et observations; La contrainte de ne pas dépasser trois pages pour nos réponses, ne nous autorise pas à vous porter la contradiction point par point, comme nous l'aurions souhaité et comme nous l'avons fait dans les réponses adressées à la CVCCEP.*

*Cette précision faite, nos réponses s'articulent autour des points suivants :*

*1) L'illiquidité de démarrage : l'analyse financière effectuée pour aboutir à un excédent du passif à court terme sur l'actif à court terme est erronée pour avoir omis d'intégrer la caisse des receveurs (environ 2,5 milliards) les mandats impayés (environ 2 milliards) la rémunération du service public (environ 6 milliards) ; Si tous ces actifs étaient pris en compte, la situation serait différente.*

*2) Modalités opaques de règlement des fournisseurs : Il n'a jamais été demandé à une quelconque banque de payer en espèces, ce qui dépasse d'ailleurs les attributs de la poste ; Par ailleurs, le fait de parler de chèque de virement à payer en espèces démontre l'incompréhension par les auditeurs du procédé qu'ils dénoncent ; En effet le chèque postal est soit d'assignation (paiement en espèces), soit de virement (porté au crédit d'un compte). Les chèques incriminés étaient des chèques de virement qui atterrisaient impérativement dans les comptes bancaires des intéressés et étaient régulièrement journalisés pour permettre à tout contrôleur interne ou externe qui le veut, de pouvoir disposer de pièces justificatives. Donc les risques que les vérificateurs disent avoir trouvés n'existent pas.*

*3) Des investissements irréguliers et dispendieux : Les profondes mutations opérées par la Poste pour se moderniser et diversifier sa gamme de prestations appelaient inéluctablement des investissements certes importants mais rentables également ; En effet grâce à cette politique volontariste, le chiffre d'affaires est passé de 3,2 milliards en 1993 à 6,8 milliards prévisionnels en 1999, tandis que la valeur ajoutée évoluait de 2,1 à 4,2 milliards sur la même période.*

*En ce qui concerne les modalités de sélection des fournisseurs, la Poste disposait d'une commission comprenant le chef des approvisionnements (SAM), deux représentants de l'Etat (contrôleur financier de la Présidence et Ministre de la communication) ; Cette commission se réunissait régulièrement pour examiner les offres reçues et procéder à la sélection des fournisseurs (cf : réponse de la Poste pages 28 à 31 adressée à la CVCCEP).*

*4) La construction de boîtes postales : C'est là l'un des projets les plus ambitieux de la Poste car il lui permet à terme de faire déperir la rémunération du service public que l'Etat n'a jamais versée et de parvenir à l'équilibre d'exploitation. Pour s'en convaincre rappelons que la Côte d'Ivoire tire de cette activité « B.P » plus de 1,5 milliards par an, alors que le Sénégal parvient difficilement à réaliser 300 millions. Les difficultés rencontrées dans la réalisation de ce projet sont exogènes la poste (querelles de compétence entre les mairies d'arrondissement) et ce sont pratiquement les mêmes problèmes accompagnés de destruction, qu'a connus la Sicap sur son chantier de la VDN. Par ailleurs, en ce qui concerne le projet, le démarrage des travaux restait lié à l'affectation des sites par les maires ; Ainsi les retards observés étaient*

*plutôt dus aux retards dans l'obtention des sites, ce qui ne relève pas de la responsabilité des fournisseurs à l'encontre desquels aucune pénalité ne pouvait être assise.*

*5) Le marché de la monétique : La connaissance des produits CIME et de CENTRONICS et l'urgence de réaliser l'investissement ont déterminé les membres de la commission technique à travailler avec SFT qui a proposé lesdits produits. SFT tire sa crédibilité de la reconnaissance universelle de ces produits.*

*6) Des études excessivement coûteuses : Il faut rappeler que la valeur la plus sûre de la Poste est son patrimoine immobilier qu'on peut évaluer entre 16 et 20 milliards ; En dépit de cette importance, ce patrimoine n'a jamais été valorisé pour apporter des revenus immobiliers comme le demandait d'ailleurs la directive numéro 7 relative aux rapports de la CVCCEP sur la Poste en date du 15 janvier 1992. En s'entourant des services d'un architecte conseils, la Poste donnait suite à cette directive, en essayant de promouvoir ce gisement et d'en faire une source de revenus considérables. La corrélation faite par les auditeurs entre les résultats actuels de la Poste et le coût de valorisation de ce patrimoine fixé à 6,5 milliards est inacceptable car les critères de choix des investissements reposent sur leur taux de rentabilité interne et les délais de retour sur investissement et non sur des résultats actuels qui n'ont donné lieu à aucune projection pour tenir compte des incidences de tels investissements sur le niveau général des résultats futurs. Par ailleurs la Poste était en négociation avancée avec la CITIBANK pour le financement de ses projets (cf: lettre de manifestation d'intérêt envoyée par cette banque).*

*De plus, pour avoir entretenu de manière permanente des dépôts de l'ordre de 9 milliards auprès des banques et en actions "SONATEL", la Poste offrait une parfaite garantie de solvabilité lui permettant de lever les 6 milliards nécessaires à la réalisation de ce programme. La Poste n'a-t-elle pas levé récemment un montant 4 fois plus important auprès des banques ?*

*7) Des surfacturations fréquentes : Aucune surfacturation n'existe, eu égard aux rapprochements avec le bordereau de prix de la Poste. Par exemple pour le marché de MATFORCE supposé surfacturé à 100%, rappelons que les factures de climatisation à splits Système intègrent tous les éléments de raccordements frigorigènes et il serait erroné de les assimiler à une simple acquisition de splits dans un magasin qui ne renseigne aucunement sur les contraintes de pose (longueur des éléments de raccordements, console de pose, main d'œuvre de pose etc...).*

*En son temps la Poste avait envoyé à la CVCCEP le bordereau officiel de prix pour dissiper toute idée de surfacturation (cf: réponse de la Poste page 35).*

*8) Un changement de statut mal maîtrisé : L'ex- OPT a toujours connu des excédents, tant d'exploitation que de trésorerie. La réforme de 1985 était plutôt motivée par la dissemblance des missions et vocations des deux principales branches de cet établissement, à savoir la Poste et les Télécommunications. L'une évoluant dans un secteur à prédominance sociale fortement marquée par le service public et son caractère d'universalité ; Et l'autre dans un secteur hautement capitalistique, appelant d'énormes investissements financiers.*

*S'agissant des pré-requis à la transformation de la Poste, notamment les équilibres d'exploitation, les pouvoirs publics avaient commis en 1995 un cabinet privé dont les conclusions, approuvées par l'Etat, n'ont jamais donné lieu à exécution de la part de ses services compétents.*

## COUR DES COMPTES

9) *Des retards importants de la comptabilité : Les retards constatés en 1998 étaient dus au changement de référentiel comptable (passage du PCS au SYSCOA). Autre facteur aggravant, en juillet 1999, la Poste avait pratiquement bouclé les travaux d'inventaires et les commissaires aux comptes débuté leurs travaux d'intérim et de révision comptables des états financiers de 1998. Malheureusement tout ce processus a été suspendu pour laisser place à l'équipe de Contrôle de la CVCCEP qui venait de démarrer en juillet 1999 une mission à la Poste ; Cette mission ne sera terminée qu'en Mars 2000, soit neuf mois au cours desquels les commissaires aux comptes ne pouvaient séjourner à la Poste, pour éviter tout télescopage avec l'équipe de contrôle de la CVCCEP ( cf: lettre n°494 du 24/02/2000).*

10) *Une absence de maîtrise de la trésorerie : La Poste établit régulièrement tous ses rapprochements (cf: annexe x , XII et lettre 685 du 26/04/2000 adressée à la CVCCEP).*

11) *Une présentation irrégulière des comptes : Pour les dividendes SONATEL, la Poste a adopté le principe de réalisme et de prudence. En effet le produit était encaissé quand on le comptabilisait et son montant soit 208 millions n'était pas neutre pour les comptes 1997, qui avaient déjà minoré les revenus financiers en cassant des dépôts de 2,5 milliards pour acheter des titres de participation SONATEL.*

*En tout état de cause, la Poste est revenue en 1998 sur les principes les plus généralement reconnus en matière de comptabilisation de dividende. En ce qui concerne la méthode de comptabilisation de la compensation, deux remarques s'imposent :*

*La méthode était appliquée depuis 1994 - 1995, quand le trésor était effectivement responsable de la comptabilité et de la Trésorerie de l'ex-OPCE par le truchement de l'agent comptable qu'il y nommait.*

*Il n'y a pas de bilan fictif dans la mesure où le même montant est retracé à l'actif et au passif. Qui plus est, tout mouvement d'un compte CCP, qu'il soit celui de la Poste ou d'un client privé fait l'objet d'un appel de trésorerie bancaire immédiat ou différé, selon qu'il s'agit d'un chèque d'assignation ou de virement.*

12) *Un déficit d'exploitation récurrent : La Poste est un établissement para bancaire et à ce titre les produits financiers font partie de son activité normale. On doit donc les apprécier au même titre que les autres produits d'exploitation. Enfin, ce que nous affirmons avec force en guise de conclusion, c'est que la Poste a mené des politiques hardies dans tous les domaines:*

- Rénovation du réseau postal tombé en décrépitude.*
- Amélioration des conditions d'accueil et de travail dans les bureaux.*
- Négociation des nouveaux accords mandats qui ont permis de rendre plus liquide la filière.*
- Informatisation du service.*
- Création de nouvelles gammes de produits (WERSTERN UNION, MANDAT FAX).*
- Enfin, instauration d'un climat social apaisé, propice à l'atteinte des résultats assignés grâce à une politique sociale concertée qui privilégie le facteur humain et le reconnaît comme clé de voûte de la réussite des entreprises.*

*Toutes ces actions et politiques ont fini de propulser la Poste du Sénégal au premier rang des Postes africaines, en dépit de lourdes contraintes imposées par le service public, malheureusement non couvert par l'Etat comme cela se devait. Concernant votre décision d'ouvrir une procédure de gestion de fait contre le D.G de la Poste et le SAGE du Ministre de la communication, nous devons vous dire que le D.G. de la Poste n'est pas un gestionnaire de fait mais de droit, car nommé par décret présidentiel pour gérer et administrer la SN la Poste.*

»

## Réponse de l'ancien chef de service des infrastructures et de la logistique

*« Je vous prie de bien vouloir me permettre tout d'abord de vous présenter très brièvement le Service Infrastructure et Logistique ( SIL ) que j'ai eu l'honneur de diriger de Juillet 1997 à Mai 2000.*

*Service d'appui à l'ensemble des directions opérationnelles de la Poste, il intervient uniquement dans le suivi des programmes ayant trait aux infrastructures. Le SIL assure l'étude technique des offres reçues dans le cadre des consultations relatives au patrimoine immobilier, consultations initiées par le service chargé des marchés.*

*A ce titre d'ailleurs, il arrive que le chef de SIL que j'étais, participe aux séances d'adjudication pour apporter aux membres de plein droit de la commission des marchés le cas échéant, des éclairages sur certains détails ou conclusions de l'étude technique demandée lors de la séance d'ouverture des offres.*

*Je vous prie enfin de bien vouloir trouver ci-joint les précisions apportées sur certains points du rapport La Poste.*

### **102/a Construction de boîtes postales**

*Travaux commencés avant appel d'offres :*

*Les appels d'offres sont toujours organisés par le Service des Marchés ; pour ce qui est des kiosques boîtes postales, le projet a été entièrement géré par des directives émanant de l'autorité hiérarchique ; c'est la directive n° 5 qui a permis le démarrage du projet.*

*La poste ne s'est pas concertée au préalable avec les autorités municipales de quartier : le démarrage des travaux était non seulement assujéti à la délivrance des autorisations municipales mais, l'implantation sur le site a toujours été assurée par la mairie de quartier elle même afin d'éviter toute équivoque sur l'emplacement par rapport à l'encombrement de la voie publique.*

*Des doubles facturations injustifiées :*

*Au cours du déroulement d'un chantier, les paiements effectués sont des décomptes, même s'ils font double emploi ce qui est du domaine du possible, toutes les dispositions techniques assurant leur remboursement existent, il s'agit de :*

*\* Une caution de garantie de l'ensemble du marché auprès d'une banque avant le démarrage des travaux*

*\* Une retenue de garantie de 10% prélevée sur tous les décomptes*

*Par ailleurs, il existe des travaux supplémentaires découlant de l'agrandissement des édicules qui passent de 9m<sup>2</sup> à 16 m<sup>2</sup> ; enfin l'état des plus values et moins values qui sanctionne la fin des travaux permet de tout remettre en ordre ( les avances, les travaux supplémentaires, les changements d'option etc.).*

*Le non-respect par les fournisseurs des délais :*

*En fait pour un même marché d'édicules, la réalisation se passait sur des sites relevant d'autorités municipales différentes (plus de dix dans la seule ville de Guédiawaye) et comme il fallait une autorisation du maire de quartier et l'indication des emplacements, il est*

## COUR DES COMPTES

*techniquement impossible de parler de retard pour un dossier avec autant de centres de décisions sans aucun rapport (les mairies d'arrondissement).*

*A la limite, il ne pouvait y avoir de délai que par édicule ou groupe d'édicules dont les sites dépendent d'une même mairie.*

### **102 / b Des études excessivement coûteuses**

*Le rôle du SIL pour ce qui est des études était de mettre à la disposition de l'Architecte Conseil de la Poste l'ensemble des documents pouvant lui permettre de mener à bien son travail conformément à son contrat 1118 établi le 10 Juin 1994.*

*Les interventions de l'architecte découlaient de directives du Conseil de Direction relatives au développement de l'immobilier au sein de la Poste. Ainsi on a eu :*

- La directive n° 10 du 11/ 08/ 97 Plan d'ensemble pour valorisation patrimoine de la Poste (étude de l'ensemble des possibilités de mise en valeur des immeubles de la poste)*
- La directive n° 12 du 3/2/98 étude projet Ouakam*
- La directive n° 11 du 16/2/98 étude nouveau bureau et centre financier Bakel*
- La directive n° 10 du 16/2/98 étude immeuble Saint Louis Recette Principale*
- La directive n° 3 du 7/08/98 étude centre aéré de Toubacouta*

### **11/ Des surfacturations fréquentes**

*Un marché de climatisation avec Matforce : surfacturation à 100% :*

*Avec Matforce, la climatisation se subdivisait en deux ou trois parties selon le cas :*

- Dépose de climatisation centrale inopérante ou d'appareils défectueux en vue de leur remplacement.*
- Fourniture à pied d'œuvre de Splits - Système (appareils à poser)*
- Installation dans les règles de l'art des appareils en veillant à la sécurité et l'esthétique des locaux.*

*Il s'agit donc d'un service complet d'un coût très variable en fonction des contraintes de pose assorti de l'entretien gratuit pendant la période de garantie.*

*Par conséquent, ce service ne peut aucunement être assimilé à un simple achat d'appareil. »*

## **Réponse de l'ancien directeur financier et comptable**

Non parvenue à la Cour

## **Réponse du ministère de l'Economie et des Finances**

« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).

En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.

Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »

## **85. Société d'Aménagement de la Petite Côte (SAPCO)**

A l'occasion du contrôle de la gestion de la SAPCO ( exercices 1993-1998 ) dirigée pendant cette période par M. Adama Sall, la Cour a relevé de nombreuses anomalies et irrégularités.

Etaient relevés :

### **1. Une surexploitation anormale de Saly sud**

La Sapco a mené une activité tendant à la prolifération d'aménagements non touristiques à motivation exclusivement financière du fait de l'absence de politique d'aménagement agréée par le gouvernement.

Cette prolifération s'est traduite par des constructions sauvages y compris sur le domaine maritime, mais également par la destruction du couvert végétal des périmètres de reboisement ou de restauration.

### **2. Une politique commerciale confuse**

La politique commerciale de la Sapco présente des insuffisances notoires :

- l'absence de mise à jour de son règlement interne intitulé «conditions générales d'attribution de terrains» trop restrictif au regard des activités aujourd'hui exercées par la Sapco,
- le vide procédural laissant l'agrément et la tarification des nouvelles activités de diversification à la seule discrétion du directeur général,
- l'encaissement abusif de recettes par avance sur le régime d'option camouflant ainsi la situation financière réelle de la société,
- l'attribution de terrains par contrats de bail ou de location source de contestations des promoteurs se sentant en insécurité juridique pour l'accès au crédit, en l'absence de droits réels,
- les écarts tarifaires importants entre Saly Sud et Saly Nord pour des emplacements comparables.

### **3. Des locations de terrains à usage d'habitation non conformes à l'objet social**

En violation de son objet social légalement limité à la promotion du tourisme, la Sapco a exercé des activités de location de terrains à usage d'habitation : terrains de 900m<sup>2</sup> à 1600m<sup>2</sup> dans la zone privative hôtelière sur autorisation du Conseil d'administration à «des conditions douces», soit au prix de 30 000 F par an pour 900 m<sup>2</sup> et de 60 000 F par an pour 1200 m<sup>2</sup>.

Les bénéficiaires ont été des agents ou administrateurs de la société, des autorités politiques et administratives, des proches du directeur ainsi que des représentants de l'Etat au Conseil d'Administration.

### **4. Des cessions d'actifs immobiliers illégales et déontologiquement condamnables**

En 1996, la Sapco a cédé trois baraquements à la société Neptune village dont l'un a été rétrocédé au directeur général à des conditions difficilement justifiables.

### **5. Des contentieux avec certains promoteurs non résolus**

Le nombre et la durée des contentieux et des procès ont terni l'image de marque de la station auprès des investisseurs potentiels et ont installé le directeur général de la Sapco et les promoteurs dans une défiance généralisée, notamment avec la chaîne Savana. L'importance des enjeux financiers et le nombre de procédures justifient la recherche rapide d'une solution.

### **6. Une présentation trompeuse des résultats comptables et du patrimoine**

Malgré un résultat positif de 68 millions de francs en 1996, les résultats d'exploitation réels des exercices examinés (1993-1998) se caractérisent par une forte dégradation avec des pertes ayant atteint en 1996, le montant de 345 millions de francs du fait de l'augmentation incontrôlée des charges.

Ces pertes ont été compensées par des flux exceptionnels de 336 millions de francs de créances et pénalités fiscales abandonnées par l'Etat. Il s'y ajoute la non comptabilisation d'ajustements sur le résultat et l'actif net de l'ordre de 380 millions de francs, imputable notamment à la défaillance du commissaire aux comptes qui a laissé afficher, pendant plusieurs années, une image infidèle du résultat et de la situation financière de la société, sans émettre de réserves.

### **7. Une restructuration financière insuffisante**

L'importance des investissements réalisés à la création de la société et la modicité des tarifs de location pratiqués maintiennent l'exploitation de la société dans un déficit structurel au regard de ses ressources comparées aux charges découlant de sa mission.

Avec des capitaux propres durablement négatifs (-3,5 milliards), le financement courant de l'exploitation est principalement assuré par l'Etat et au moyen de facturations d'avances sur locations, ou du non paiement des emprunts contractés (2 prêts auprès de la BIRD pour un montant total de 13,6 millions de dollars).

Malgré les mesures d'allègement notoire de sa dette prises par le ministre délégué chargé du budget, le 29 juillet 1997, et leur incidence sur les capitaux propres de la société, celle-ci connaît encore des difficultés de trésorerie et une structure de compte d'exploitation à améliorer.

### **8. Un processus budgétaire et un contrôle de gestion inopérants**

Les graves insuffisances dans le processus d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de suivi du budget ont occasionné, durant les dernières années, une forte augmentation des charges de fonctionnement.

Ces insuffisances tiennent à la différence de format entre le budget et les comptes annuels, ce qui rend aléatoire toute comparaison avec les réalisations de l'année précédente ; elles tiennent également à l'absence de suivi par le directeur général qui a rendu possibles les exécutions en dépassement.

### **9. Un détournement habituel des procédures d'achat**

De graves irrégularités sont consécutives au détournement de procédures d'achat par le directeur général en violation des règles formalisées dans le manuel de procédures :

- l'absence de mise en concurrence des fournisseurs,
- les surfacturations significatives,
- les factures d'achat sans garantie de régularité.

## **10. Des frais de mission et de promotion excessifs et injustifiés**

Le directeur général, et dans une moindre mesure l'administrateur du site de Saly, transgressaient régulièrement la réglementation applicable aux séjours à l'intérieur du pays et à l'étranger :

- durée et montant des indemnités de mission, de même que frais de représentation non réglementaires ;
- sous prétexte de promotion locale, non délibérée en conseil d'administration, des bons d'hébergement et de restauration ont été distribués généreusement par le directeur général à lui-même, à sa famille, à ses proches, à des administrateurs de la société «Bok waar», filiale de la Sapco. La facturation, par Savana, de ces «prestations» n'a pas été suivie par une comptabilisation à la Sapco, alors qu'elles ont été demandées par le directeur général de la Sapco en qualité ou en qualité de Président du conseil d'administration de Bok waar, entre 1993 et 1996, pour un montant estimé à 29 millions de franc ;
- déplacement du directeur général, à l'intérieur du Sénégal, pendant les week-end et jours fériés, hors de la zone d'intervention de la société mais avec ses véhicules, son carburant et son personnel ;
- frais de promotion systématiques dépensés par le directeur général en sus de ses indemnités au départ de chaque mission en violation du plafond réglementaire, souvent sans autorisation du conseil d'administration, jamais avec compte rendu, parfois sans aucune pièce justificative, pour un montant de 3,7 millions de francs ;
- 20,3 millions de francs de frais payés en règlement de séjours de vacances dont 5,1 millions de francs pour le directeur général et sa famille, 9,1 millions de francs pour des proches du directeur général, 6,1 millions de francs pour des autorités politiques et administratives.

## **11. Une gestion du personnel déficiente**

Le personnel de la Sapco n'a pas été géré selon des règles pertinentes. Cette situation s'est traduite par :

- une masse salariale galopante ;
- des recrutements de complaisance ;
- un pouvoir abusif et unilatéral du directeur général en matière d'octroi de primes et d'indemnités ;
- le paiement d'heures supplémentaire forfaitaires et d'indemnités de congés non pris ;

## COUR DES COMPTES

- l'octroi laxiste de prêts et avances au delà de la capacité d'endettement des agents (enveloppe de 3 millions en 1993, puis de 50 millions en 1997 soit un endettement moyen de 850 000 francs par agent rapporté à l'effectif de 59 personnes).

### **12. Une gestion laxiste du restaurant de Saly**

Malgré ses avantages concurrentiels considérables, le restaurant est anormalement déficitaire du fait de sa gestion laxiste, notamment :

- l'absence de suivi et de contrôle des prises en charge ;
- l'octroi de crédits à la clientèle et au personnel.

Ce laxisme s'est traduit par des résultats d'exploitation déficitaires (26 millions de francs de perte d'exploitation en 1997 pour un chiffre d'affaire de 81 millions de francs).

Le directeur général pour la période sous revue a fait prendre en charge pour un montant de 1,8 million de francs des frais de restaurant dont 1,2 millions de francs au profit de ses invités personnels.

### **13. Une directive présidentielle antérieure non appliquée**

La directive du 9 juillet 1993 demandait à la Sapco de poursuivre la directrice générale précédente et de se faire rembourser 5 290 000 francs par cette dernière. Le directeur général et les administrateurs n'ont fait aucune diligence pour que la SAPCO récupère cette somme.

## Suites du Rapport

Le rapport définitif a été envoyé à la Présidence de la République en juillet 1999. Les conclusions définitives ont été, pour la plupart, transformées en directives présidentielles et notifiées à la SAPCO en décembre 1999.

Après l'élection présidentielle 2000, la Cour a saisi en juin 2000, puis en juillet 2000 les nouvelles autorités afin de revoir :

- 1) si elles souhaitent revenir sur les conclusions qui avaient été précédemment écrites.
- 2) pour connaître les suites pénales données à ce rapport.

Le Ministre de la Justice a informé la Cour, en mai 2001, qu'après enquête, une information judiciaire venait d'être ouverte par le Parquet général contre le directeur général et certains de ses collaborateurs.

Pour sa part, la Cour des comptes a déféré le directeur général de la SAPCO devant la Chambre de discipline financière pour fautes de gestion et a condamné l'intéressé par arrêt du 17 octobre 2001 à une amende de 5 millions de francs.

## Réponse du ministère du Tourisme

Non parvenue à la Cour

## Réponse de l'ancien directeur général de la SAPCO

Une réponse a été adressée à la Cour mais ne peut être publiée car elle met en cause des tiers non cités dans ce rapport et qui n'ont pas été parties à la procédure de contradiction.

## Réponse du ministère de l'Economie et des Finances

*« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN la Poste, SAPCO, SMS, SODIDA).*

*En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.*

*Toutefois, je vous informe que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »*

## **86. Société des Mines de Sabodola (SMS)**

La société des Mines du Sénégal (SMS), créée en 1985, est une société anonyme à participation publique minoritaire ; son capital social, d'un montant de 1 874,8 millions de francs, est réparti ainsi qu'il suit :

- l'Etat du Sénégal détient 49,4 % des actions soit en valeur absolue 925,4 millions de francs
- la société française Lasource qui a repris les actions du Bureau français de Recherches Géologique et Minières (BRGM) et celles de sa filiale, la société d'Etudes et de Recherches Minières (SEREM) soit 50,6%.

Jusqu'en 1995, la direction générale a été assurée par M. Gageonnet. Il a été remplacé dans ses fonctions par M. Alain G. Preira directeur depuis le 6 juillet 1995.

Les missions de la SMS se résument principalement à :

- réaliser des actions de prospection ;
- faire des études et des recherches géologiques et minières au niveau des gisements d'or de Sabodola et de Kérékunda ;
- extraire, exploiter et commercialiser l'or.

En 1985, date de sa création, la SMS a bénéficié d'un permis de recherche d'une durée de validité de 3 ans, renouvelé en 1991 pour la même durée.

La mise en œuvre de la stratégie de recherche a permis de mettre en évidence des réserves minimum de 17 tonnes d'or localisées dans les collines de Sabodola village et Kérékounda.

La CVCCEP était déjà intervenue auprès de la SMS pour les gestions 1991 à 1994. Pour l'essentiel, les conclusions de la précédente mission sont restées en l'état. Il s'agissait de l'absence de fichier des immobilisations, de consommations de carburant trop importantes pour une société en période de pré-exploitation, des frais de déplacement inutiles et coûteux, ainsi que du suivi défectueux des activités de la société Eeximcor.

Le nouveau contrôle de la Commission, couvrant les gestions de 1995 à 1998, a porté sur :

- la situation comptable,
- les frais généraux,
- les relations avec l'Etat,
- les relations avec Eeximcor.

### **1. Problèmes liés à la tenue de la comptabilité**

#### **11. La sous- traitance de la tenue de la comptabilité**

La SMS a signé le 5 janvier 1995, un contrat la liant avec une société dénommée SOGICA Sarl, pour la tenue des livres comptables et des comptes, l'élaboration du bilan et des états financiers, ainsi que d'autres tâches comptables annexes.

Le contrat a été signé par Messieurs A. Preira, alors gérant de la SOGICA et Gageonnet, directeur de la SMS. Or, la même année, Monsieur Preira est devenu le directeur général de la SMS et a continué à exercer en même temps, jusqu'en 1998, les fonctions de gérant statuaire de la SOGICA Sarl. Ce cumul de fonctions pose un problème déontologique et présente des

risques certains de surfacturation. En outre, la SOGICA n'est pas inscrite à l'ordre des experts comptables, et à ce titre, n'est pas habilitée à tenir une comptabilité .

La confusion dans le fonctionnement des 2 sociétés qui partageaient en outre les mêmes locaux et qui avaient le même directeur de 1995 à 1998, n'a pas favorisé la transparence dans la gestion de la SMS.

Le coût annuel des prestations comptables, tel que stipulé par le contrat, est de 1,05 million de francs. Or ce coût est passé à 1,9 million en 1997. De plus, des notes de remboursement, concernant la participation à des factures de téléphone, de fax et de loyer ont été adressées à la SMS, sans aucune base contractuelle ; les charges courantes de fonctionnement sont passées de 43% à 60% du budget, sans que le niveau d'activités de la société ne puisse justifier de telles sommes. Il s'y ajoute le risque de confusion dans le règlement de certaines charges : ainsi, en 1998, la SMS a eu à régler 2 factures de téléphone du bimestre mars/avril 1998, adressées à elle (116 605 F) et à la SOGICA (99 162 F). A la demande des rapporteurs, une note de remboursement pour la facture indûment payée par la SMS de 99 162 francs a été adressée à la SOGICA.

## **12. Le retard important dans la passation des écritures**

Malgré le contrat SOGICA, certains retards importants ont été constatés dans la passation des écritures. Ainsi, au début de la gestion 1999, lors du début du contrôle, des opérations concernant la caisse n'avaient pas été comptabilisées.

Cette situation a fait apparaître, à la date du 15 avril 1999, un écart entre l'encaisse physique (119 500 francs) et l'encaisse comptable (643 850 francs).

Cet écart a été justifié par le versement :

- d'un acompte pour solde de tout compte à la SOGICA, au titre de l'élaboration du bilan et des états financiers de l'exercice 1998 et du traitement informatique, alors que lesdits états n'avaient pas encore été élaborés,
- d'un acompte sur salaire au profit du directeur général.

Malgré la sous- traitance d'une partie de la tenue de la comptabilité, la SMS aurait dû mettre en place des brouillards, pour un suivi correct de sa trésorerie.

## **13. La comptabilisation des frais et valeurs incorporelles immobilisés**

Les frais et valeurs immobilisés de la SMS, de l'ordre de 2,5 milliards de francs, représentent près de 99 % de l'actif immobilisé.

Le conseil national de la comptabilité ainsi que des dispositions du SYSCOA, préconisent certaines méthodes de comptabilisation des frais et valeurs incorporelles immobilisés, qui tiennent compte de la réalisation technique et de la rentabilité commerciale du projet, mais également de la capacité et de l'intention effective d'une entreprise à réaliser un projet.

Or, l'incertitude sur l'avenir de la SMS est réelle :

## COUR DES COMPTES

- son permis de recherche qui remonte à 1991, n'était renouvelable que pour 3 ans.
- son Conseil d'Administration, au cours de sa réunion du 06 juillet 1995, a décidé de renoncer à la demande de renouvellement du permis de recherche du périmètre de 3229 km<sup>2</sup>, et d'introduire simultanément des demandes de permis d'exploitation et de recherche, portant respectivement sur 2 périmètres de 160 km<sup>2</sup> et 400 km<sup>2</sup>, lesquelles n'ont pas été acceptées par les autorités sénégalaises.
- une autre demande de permis d'exploitation, en date du 29 décembre 1997, a été introduite auprès du ministère ayant en charge les Mines et a reçu l'avis favorable du Conseil général des mines, lors de sa réunion du 16 avril 1998, mais la société n'a jamais reçu son permis d'exploitation.
- il faut ajouter à cela la décision du Conseil interministériel du 23 octobre 1998, consacrée aux sociétés détentrices de permis de recherche et d'exploitation, de rechercher un partenaire technique de rang mondial, pour l'exploitation des gisements de Sabodola.

Les problèmes liés aux difficultés d'obtention d'un permis d'exploitation ont fait que la SMS n'a pas pu ouvrir son capital à certains de ses partenaires.

En prévision, le cas échéant, de l'arrêt des activités de la SMS, les frais et valeurs incorporelles immobilisés portés à l'actif immobilisé auraient dû faire l'objet de provisions.

### **2. Dégradation de la situation financière**

La situation financière entre 1995 et 1997 a été caractérisée par une dégradation de son fonds de roulement, car les frais de fonctionnement de la SMS, qui est en phase de pré-exploitation, sont directement portés au compte frais et valeurs incorporelles immobilisés, ce qui a pour conséquence une augmentation régulière de l'actif immobilisé.

A la suite de la dévaluation du Franc CFA en 1994, une provision pour pertes et charges a été constituée, par rapport à une dette libellée en franc français et la charge correspondante a été imputée aux études et recherches en cours. En 1996, l'annulation de cette provision, par son transfert au compte dettes à court terme, a contribué à une dégradation plus poussée du fonds de roulement.

Il s'est agi en fait d'une rectification d'écriture qui s'est traduite par une réévaluation des études et recherches, conformément à la norme n° 21 de l'IASC qui préconise, dans des conditions déterminées, l'incorporation des pertes de change à la valeur comptable de l'actif concerné.

La situation financière fait ainsi ressortir des difficultés importantes de trésorerie, d'autant plus que depuis 1994, l'Etat Sénégalais ne participe plus financièrement au fonctionnement de la SMS et que seule Lasource SA y contribue. Les frais bancaires qui étaient de 800 000 F en 1997, sont passés à 3,5 millions en 1998.

### **3. Augmentation rapide des frais généraux**

L'évolution des frais généraux fait apparaître une hausse très importante entre 1991 et 1995, due aux travaux de recherche complémentaires. A la fin de ces travaux, il y a eu une baisse ; mais, depuis lors, il y a une hausse régulière des frais généraux (53 millions en 1996 et 62 millions en 1996) sans que celle-ci ne soit corrélée au niveau d'activités.

*Les fournitures de bureau*

L'augmentation rapide des dépenses de fournitures de bureau s'explique en partie par des erreurs d'imputation de 2 factures de carburant et par une double comptabilisation d'une facture ; cependant, malgré les rectifications, il a été constaté que les dépenses de fournitures de bureau ont réellement augmenté.

En effet, l'estimation des besoins en fournitures de bureau (base 1995), fait apparaître un montant inférieur à 500 000 F alors que les dépenses pour 1996 ont été de 1,5 million de francs.

#### *Le carburant et les lubrifiants*

Ce poste a augmenté de 193 % entre 1995 et 1997, alors que, pendant cette période, il n'y a pas eu de travaux de recherches et que le suivi des activités de EEXIMCOR a été peu effectif. Cette consommation représente 128km/jour, sur la base de 18 litres aux 100 kilomètres et de 260 jours ouvrables. Enfin, en violation de l'article 14 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, un administrateur de la SMS a bénéficié de dotations mensuelles de carburant, tournant autour de 70 litres.

#### *Les frais de mission et de transport aérien*

L'importance des frais de mission (30 à 50%) sur l'ensemble des frais généraux s'explique essentiellement par la tenue des réunions du conseil d'administration à Paris, alors que le siège social et toutes les activités de la SMS se situent à Dakar.

Il a été aussi constaté une absence de pièces justificatives probantes (facture, reçu de billet d'avion, ordre de mission) ; des avances ont également été consenties sur frais de mission, même si les régularisations ultérieures ont été effectuées, une telle pratique présente cependant des risques injustifiés.

#### *Les frais de téléphone*

Ils sont passés du simple au triple de 1995 à 1997. Il convient de faire remarquer que jusqu'en 1995, des frais de téléphone étaient refacturés par :

- le BRGM, au titre de l'appui administratif et logistique ;
- la mission d'Etudes et d'Aménagement du Canal de Cayor, siège provisoire de la SMS ;
- la SOCIGA Sarl, dans le cadre de l'appui administratif, fiscal et comptable.

Le règlement par la SMS des consommations de la ligne téléphonique installée dans le domicile du directeur général n'est pas conforme aux dispositions du décret n° 88-1726 du 22 décembre 1988 selon lesquelles les entreprises concernées (dont la SMS) prennent exclusivement en charge les frais occasionnés par la pose de la ligne téléphonique au domicile du directeur général et non ses consommations. Cette anomalie a été corrigée depuis.

#### *L'entretien et la réparation automobile*

Les frais d'entretien et de réparation automobile ont augmenté de 175% entre 1995 et 1997. Même si la vétusté du véhicule TOYOTA de la SMS explique en grande partie cette hausse, il convient cependant de signaler que le véhicule personnel du directeur général est entretenu aux frais de la société, ce qui n'apparaît pas justifié.

#### **4. Non respect par la SMS de ses obligations fiscales**

La SMS doit s'acquitter des droits fixes, de taxes et d'une redevance proportionnelle dite «ad-valorem». Cette dernière redevance se justifie par le contrat que la SMS a signé avec EEXIMCOR et qui prévoit le versement de 3% de la valeur totale des ventes annuelles de dorés, au titre du reversement des droits et taxes à l'administration minière.

Au 31 décembre 1998, les arriérés fiscaux de la SMS s'élevaient à 45,4 millions de francs. Pour les redevances qui représentent 36,9 millions et dont la SMS a déjà encaissé 10,2 millions, EEXIMCOR a rejeté le montant correspondant au reliquat, arguant du fait qu'elle est en cessation de paiement, suite à la décision du ministère ayant en charge les Mines, d'arrêter son exploitation sur le site de Sabodala. La SMS, elle-même, a suspendu le paiement de taxes, redevances et impôts, en raison de la non participation de l'Etat, actionnaire au budget de fonctionnement de la société.

#### **5. Non respect par l'Etat de ses engagements**

L'Etat ne participe plus depuis 1992 au budget de la SMS et ses arriérés s'élèvent à 150 millions de francs. A l'origine, la contribution de l'Etat était assurée par le Fonds de Développement Géologique et Minier (FDGM), un compte d'affectation spéciale, supprimé à partir de la loi des finances de 1991-1992. Ce fonds continue d'exister mais ses recettes alimentent désormais le budget de fonctionnement, alors que ses dépenses sont imputées au budget d'investissement. Le Premier ministre, par une lettre en date du 07 février 2000, a demandé au ministre chargé des Mines de proposer un plan d'apurement réalisable dans les meilleurs délais.

#### **6. Problèmes liés aux relations entre la SMS et EEXIMCOR**

En 1992, la SMS a signé un contrat avec EEXIMCOR (Société d'Etude et d'Exploitation industrielle, minières et commerciales de l'Or en Afrique), société anonyme de droit sénégalais, en vue de la réalisation d'une opération de démonstration et de récupération minéralogique d'or sur le site de Kérékunda pour une durée maximale de 12 mois. L'exécution de ce premier contrat a souffert de plusieurs manquements (absence de compte rendu des opérations, intervention sur un site non prévu au contrat, etc.) qui ont été dénoncés par la Commission dans ses précédentes conclusions définitives.

Le 9 octobre 1994, un deuxième contrat d'une durée de 35 mois a été signé, en vue de la réalisation d'une opération pilote pour la récupération et le traitement minéralogique d'or sur les minerais oxydés du site de Sabodala.

Les problèmes suivants ont été constatés :

##### **6.1. Absence de base juridique des activités d'EEXIMCOR**

Le deuxième contrat signé entre la SMS et EEXIMCOR est illégal car la SMS ne disposait que d'un permis de recherche qui lui a été accordé en 1985 et renouvelé en 1991, pour 3 ans, et qu'à ce titre, elle n'était pas habilitée à signer un contrat autorisant la réalisation d'une opération pilote pour le traitement et la récupération minéralogique d'or ; c'est pourquoi, le

ministre chargé des Mines, par lettre du 11 janvier 1996, a dénoncé ce contrat en mettant en exergue les dispositions du code minier selon lesquelles le droit d'exploiter des substances minérales concessibles ne peut être acquis qu'en vertu d'un permis d'exploitation ou d'une concession minière accordé par décret. Malgré cette dénonciation, les activités d'EEXIMCOR se sont poursuivies jusqu'en octobre 1998

## **62. Non respect par EEXIMCOR de ses engagements contractuels**

EEXIMCOR a réalisé des investissements sans commune mesure avec les dispositions contractuelles, d'un coût de 20 milliards de francs, selon ses responsables. EEXIMCOR a ainsi construit une usine de traitement du minerai d'une capacité de 600 tonnes/jour, soit 200 000 tonnes/an . L'usine a été complétée par une station électrique de 5 groupes (2400 kW installés), un atelier, un magasin et un laboratoire. EEXIMCOR aurait aussi réalisé une piste d'atterrissage goudronnée de 1 km, ainsi que la réfection d'une piste de 65 kilomètres.

Selon une mission d'experts, commanditée par Lasource SA, le montant de l'investissement réalisé par EEXIMCOR est de toute évidence sans rapport avec la valeur des réserves concernées par le contrat SMS/EEXIMCOR (1 à 2 tonnes, selon les estimations des experts).

EEXIMCOR était tenue de rendre compte mensuellement de ses activités mais elle est restée parfois plus de 6 mois, voire 10 mois, sans qu'aucun tonnage extrait, traité, doré produit et qu'aucun compte rendu n'ait été porté à la connaissance de la SMS.

EEXIMCOR devait verser à la SMS une royauté de 7% sur la valeur des ventes de dorés, défalquée de toutes les charges afférentes à la commercialisation, dont le montant ne saurait dépasser plus de 6% de la valeur du produit commercialisé.

En plus, EEXIMCOR devait verser 3% de la valeur totale des ventes annuelles de dorés, pour le paiement des droits et taxes à l'administration.

Seules les sommes dues pour la période du 19/10/94 au 31/10/97 (soit 34.017.232 F) ont été versées par EEXIMCOR , qui a refusé de payer les sommes dues de novembre 1997 à octobre 1998 (soit 89 028 420 F), en raison de l'arrêt brutal de ses activités.

La douane sénégalaise a saisi le 13 août 1998, dans l'avion du président d'EEXIMCOR, 45,9 kg d'or non déclarés.

## **63. Garantie du FPE (Fonds de promotion économique) pour le financement des activités d'EEXIMCOR**

Les investissements importants d'EEXIMCOR n'ont été rendus possibles que grâce à un soutien important du FPE qui a apporté sa garantie à des prêts bancaires à hauteur de 8,5 milliards de francs. L'actionnaire principal aurait apporté un financement de 1,5 milliard de francs, représentant le total des dépenses qu'il a effectuées au 31 décembre 1996 ; l'origine du financement résiduel, soit près de 10 milliards, n'a pas été précisée par EEXIMCOR . Il y a lieu de s'interroger sur les conditions d'octroi de la garantie et du financement d'EEXIMCOR qui n'était pas en possession d'un permis légal d'exploitation. Avec l'arrêt des activités d'EEXIMCOR, il se pose en outre un problème de sauvegarde des installations qui risquent de se dégrader, faute d'entretien, ainsi que de sérieux risques environnementaux puisque des produits chimiques réputés dangereux sont stockés sur le site de Sabodola. Cependant, des dispositions de sécurité ont été prises par les autorités locales pour parer à tout danger.

## **64. Absence de réaction à temps des ministères de tutelle**

## COUR DES COMPTES

Bien que le ministère des mines ait dénoncé depuis janvier 1996, le contrat liant la SMS et EEXIMCOR, il n'a pas pris les mesures nécessaires pour faire arrêter les activités de cette dernière. Ce n'est qu'en octobre 1998 que de telles mesures ont été prises pour l'arrêt des activités d'EEXIMCOR.

Ni le ministère des Mines, ni celui des Finances n'ont empêché la prise de garantie du FPE.

### **Perspectives**

Le conseil interministériel du 22 octobre 1998, consacré aux sociétés détentrices de permis de recherches et d'exploitation, a décidé la recherche d'un partenaire technique de rang mondial, en vue de la création d'une société d'exploitation techniquement et financièrement solide, dont 10% des actions seraient cédées gratuitement à l'Etat.

Il est prévu de transférer au partenaire technique le titre de recherche minière détenu par la SMS, et de lui accorder une garantie contre tout risque juridique et litige relatifs aux droits miniers, aux équipements et aux installations pouvant découler de la situation de la SMS.

Le partenaire technique devrait prendre en charge les sommes dues, c'est-à-dire le rachat des actions de Lasource SA et le remboursement des dettes qui résulteraient de la liquidation de la SMS, estimées à 689 millions, dont 288 millions dus à l'Etat, soit un besoin à financer de 400 millions.

Le partenaire technique devrait aussi payer un ticket d'entrée qui représente l'effort financier déjà consenti dans le projet .

L'Etat devrait s'engager en outre à transférer au partenaire technique la propriété des équipements et matériels qui se trouvent sur le site .

Sur le plan financier, le FPE a restreint le nantissement au matériel d'exploitation dont la valeur est inférieure au montant total des engagements. De ce fait, le FPE n'a pas pris l'ensemble des garanties nécessaires.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'à la suite du forum-séminaire sur le secteur minier au Sénégal, tenu le 11 avril 1996 à Dakar, l'Etat avait décidé la création d'une société de développement géologique et minier, dénommée Géomine/Sénégal, qui serait chargée de l'exécution de la politique de développement géologique et minier sur la base d'un contrat plan signé avec l'Etat.

Cette société regrouperait les activités et ressources humaines de la société des Mines de Fer du Sénégal Oriental (MIFERSO) et de la Compagnie des Tourbières du Sénégal (CTS) et exercerait aussi les prérogatives dévolues à l'Etat, en sa qualité d'actionnaire au sein de la SMS. La Commission, consultée sur ce projet, a émis des réserves sur le montage financier qui, sur la base des informations communiquées, risque d'être extrêmement coûteux. En outre, ce projet ne présente pas d'avancée notable. Le gouvernement actuel n'a pas encore défini sa position sur ce dossier important.

### **Réponse du ministère des Mines, de l'Energie et de l'hydraulique**

*« Les conclusions du rapport confirment, s'il en était besoin, toutes les inquiétudes du Gouvernement issu des élections présidentielles du 19 Mars 2000 sur la gestion nébuleuse de l'exploitation de l'or de Sabodala.*

*C'est pourquoi, par lettre n°05224 du 09 Août 2000, le Président de la République avait demandé au Ministre chargé des Mines, de faire l'audit technique et juridique de Sabodala d'une part, et l'audit financier et comptable d'autre part afin de clarifier la situation devenue particulièrement complexe de ce dossier.*

*La mission d'audit devra aboutir à un affichage clair de la situation juridique des différents éléments du projet d'exploitation, de l'état des lieux du gisement et des activités d'exploitation, pour renforcer la transparence et le climat de confiance nécessaires pour encourager la reprise et le développement du projet par un partenaire technique crédible.*

*A cet effet, les volets suivants seront examinés :*

- La situation juridique du gisement et les relations entre les différents intervenants.*
- La valeur des apports ;*
- L'évaluation technico-économique des activités d'exploitation menées sur le gisement ;*
- L'évaluation technico-économique du gisement d'or ;*
- L'audit comptable et financier de la SMS qui doit donner une image réelle tant dans sa gestion, dans son fonctionnement que dans ses missions.*

*L'objectif visé après analyse des conclusions de l'audit est la mise en exploitation dans les meilleurs délais, du potentiel aurifère du secteur de Sabodala selon les normes de l'industrie minière et pour en tirer un bénéfice social et économique accru, en veillant à accroître la durabilité de cette exploitation, tout en réduisant au maximum l'impact sur l'environnement.*

*L'importance de ces missions d'audit s'apprécie au regard de la nécessité de renforcer la transparence des différentes activités menées dans le secteur et de créer un climat de confiance permettant d'attirer les investisseurs potentiels pour l'exploitation optimale du potentiel aurifère de la zone de Sabodala.*

*Quant à la création d'une structure de promotion des projets miniers, l'idée est toujours d'actualité. Certes, le montage financier pour la création de Géomine/Sénégal a connu quelques difficultés, mais le Gouvernement travaille toujours à la création d'un instrument d'application de la politique géologique et minière de l'Etat capable, à l'instar de PETROSEN pour les hydrocarbures, d'intervenir dans les activités de promotion du secteur et d'assurer les missions de services publics (cadastre minier notamment).*

*Telles sont, Monsieur le Président, les observations que m'inspire la partie du rapport que vous avez bien voulu me soumettre. »*

## **Réponse du ministère de l'Economie et des Finances**

*« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).*

*En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.*

## COUR DES COMPTES

*Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »*

### **Réponse du directeur général de SMS**

Non parvenue à la Cour.

## **87. Société de gestion du domaine industriel de Dakar (SODIDA)**

Le contrôle de la Cour a porté sur les gestions 1996 à 1998 et le directeur général de la SODIDA sur cette période était Mme Ndèye Khoudia KHOLLE Ndiaye.

Dans la mise en œuvre de sa politique de développement industriel, avec comme objectif sous-jacent la promotion de l'emploi par le biais des petites et moyennes entreprises, le gouvernement du Sénégal a institué en 1978 la Société de gestion du domaine industriel de Dakar, espace devant favoriser l'accueil des petites et moyennes entreprises.

Cette société anonyme, avec participation majoritaire de l'Etat, doit, au delà de la création d'emploi et de la promotion des unités industrielles qui y sont installées, œuvrer pour l'amélioration de leur compétitivité.

La SODIDA tire l'essentiel de ses ressources de fonctionnement dans les versements des loyers payés par les entreprises.

Le contrôle effectué par la Cour a révélé de graves manquements et des insuffisances sur les différents aspects de la gestion de cette société pour enfin ouvrir des perspectives sur sa privatisation.

### **1. Errements au plan juridique**

La Cour a constaté qu'au moment de la création de la SODIDA, des manquements ont été commis, au plan juridique, par l'Etat, actionnaire majoritaire de la Société.

D'une part, l'apport de l'Etat dans le capital constitutif de la SODIDA, libéré en nature par la mise à sa disposition d'un terrain de 8 ha, a été réalisé en violation des dispositions de l'article 2 de la loi 77-90 du 10 août 1977 définissant le cadre juridique des sociétés de gestion des domaines industriels qui exige que « les bâtiments et terrains doivent être leurs propriétés ».

En effet, l'apport de l'Etat doit être considéré aujourd'hui comme un simple apport en jouissance qui exclut tout transfert de propriété. Cette contradiction a amené la Cour à recommander aux responsables de la SODIDA et au ministre des Finances de procéder à la régularisation de l'apport de l'Etat dans le capital social de la société. Cette régularisation permettra à l'Etat d'atteindre un double objectif à savoir : i) la majoration du capital social de la société par l'augmentation de la part de l'Etat par l'apport en toute propriété des terrains à leur valeur actuelle; ii) le respect des dispositions de l'article 37 de l'Acte Uniforme de l'OHADA qui fixe la valeur nominale de l'action à 10 000 FCFA au lieu de 5 000 FCFA en l'état actuel du statut de la SODIDA.

D'autre part, les dirigeants de la société se doivent de respecter, pour favoriser le dynamisme et la bonne marche de l'entreprise, le rythme et la périodicité de la tenue des réunions de l'assemblée générale ordinaire annuelle et du conseil d'administration nécessaires à l'approbation des comptes. La non approbation des comptes de l'exercice 1997 en fin décembre 1999 montre à l'évidence le retard accusé dans cette tâche.

### **2. Carences au plan comptable et administratif**

## COUR DES COMPTES

Au plan comptable, des manquements graves ont été constatés liés pour beaucoup au dysfonctionnement du logiciel de comptabilité qui altère la comptabilité de la société au point d'empêcher le suivi régulier des opérations comptables de l'exercice 1996, 1997 et 1998. Par ailleurs, il a été constaté l'absence de nombreuses pièces justificatives, telles que les états financiers et les journaux comptables, provoquée par la défaillance grave du système d'archivage des documents.

En outre, il a été observé que, dans sa comptabilité, la SODIDA néglige le respect des principes comptables en matière de provisions ou de traitement des subventions. A titre d'exemple, l'ancien directeur financier a recouvré directement auprès de clients la somme de 64 millions de francs et n'a pu justifier à la Cour leur reversement dans des comptes de la société. Par ailleurs, les créances douteuses dues par les entreprises expulsées du domaine ou en faillite n'ont pas été également provisionnées alors que le caractère aléatoire de leur recouvrement est plus qu'affirmé.

Toutefois, pour une résolution définitive de ce faisceau de problèmes, il a été demandé aux dirigeants de la SODIDA, eu égard à la complexité grandissante des opérations comptables, de nommer dans les meilleurs délais un nouveau directeur financier compétent à même de mettre à jour rapidement les comptes de la société.

Quant aux procédures administratives, la Cour a constaté l'absence de contrôle interne et le défaut de suivi des procédures administratives dans l'activité de la société. Dans le souci de pallier ces absences, l'entreprise avait jugé nécessaire de commander un manuel de procédures jamais appliqué, payé cependant à un prix trop élevé et avec un choix controversé du prestataire pour avoir ignoré le principe de la mise en concurrence des fournisseurs.

### **3. Gestion globale laxiste de la SODIDA**

De façon globale, la Cour a observé que, dans les différentes rubriques comptables de la société comme les immobilisations, les créances des clients, le suivi du compte bancaire et de la caisse, le personnel et les frais généraux, la gestion de la Société était caractérisée par un grand laxisme.

Concernant la gestion des immobilisations, la Cour a éprouvé d'importantes difficultés à s'assurer de la consistance exacte du patrimoine de l'entreprise faute de fiches d'identification ou d'inventaire. Aussi, elle a recommandé aux dirigeants de la société de mettre en place un système efficace à même d'assurer le suivi et d'évaluer la valeur exacte des immobilisations.

S'agissant de la gestion des créances des clients, elle est marquée par les difficultés importantes à recouvrer les créances, constat corroboré par l'existence du solde exigible de 337,5 millions de francs au 31 décembre 1998. S'y ajoutent les dérives constatées dans le traitement des dossiers des prêts aux entreprises caractérisées par:

- la non définition des critères d'éligibilité ;
- des taux d'intérêt variables modulés suivant les clients ;
- le renouvellement des prêts sans paiement du précédent ;
- le déclenchement trop tardif de la procédure de recouvrement.

La Cour a relevé, en outre, l'absence de rigueur et de surveillance dans le suivi des comptes clients qui se sont traduits par des malversations de l'ordre de 64 millions constatées au niveau

de la direction financière. D'autres fautes graves, comme une caution volontaire de 3 millions de F souscrite illégalement par la directrice générale au nom de la SODIDA à la société «le continu», sans autorisation du Conseil d'Administration, outre-passant ainsi les prérogatives accordées par le règlement intérieur et en contradiction avec le statut de la société. Aussi, la Cour a demandé à la SODIDA de préciser dans le manuel de procédures les critères d'éligibilité et les modalités d'octroi de prêt tout en assurant un système efficace de recouvrement des créances dues à la société. Elle recommande au Conseil d'Administration, face à l'usage de prérogatives non reconnues à la directrice générale de prendre une décision sur la caution Banque Islamique du Sénégal (BIS) et d'émettre un titre de recette à l'encontre de la directrice générale pour qu'elle supporte personnellement l'encours actuel de la caution qui n'a pas à être supportée par la société.

#### **4. Gestion de la trésorerie**

Concernant la trésorerie, il a été relevé le déficit de régularité dans la confection des états de rapprochement et l'absence de contrôle hiérarchique de validation ; enfin le transfert illégal et momentané des recettes de la société sur le compte bancaire personnel de la directrice pour contourner les avis à tiers détenteurs lancés par le Trésor Public s'est traduit par un écart de 469 880 de francs aux dépens de la société et non justifié à ce jour.

La Cour a attiré l'attention des responsables de la société sur la pratique instaurée consistant à accepter des chèques de garantie à la place des chèques de paiement des loyers échus qui est à bannir car elle accentue les possibilités de détournements des loyers, ressources principales de la SODIDA. Enfin, elle a recommandé aux dirigeants de la SODIDA d'exiger de la directrice générale soit la justification de l'écart de 469 880 de F soit le remboursement de cette somme à la société par l'émission d'un titre de recette à son encontre.

S'il est possible d'apprécier l'effort déployé par la direction des ressources humaines pour l'octroi des prêts au personnel, ceux-ci doivent respecter les principes de bonne gestion. La Cour, dans son analyse de la gestion du personnel, relève un suivi administratif défectueux sur la tenue des dossiers individuels et sur le reversement des cotisations sociales et des impôts et des salaires de base appliqués aux agents en contradiction avec le barème de la convention collective du commerce. Le personnel de la société est donc géré en violation des dispositions de l'article 12 de la loi 90-07 du 26 juin 1990.

Concernant les frais généraux, il a été observé qu'une grande opacité entourait la gestion des frais généraux en dépit des directives présidentielles.

Ainsi, sur la période contrôlée, des dépassements budgétaires non autorisés par le Conseil d'Administration et soustraits à son examen, ont été constatés. La Cour a révélé que la directrice générale a grevé les frais généraux par un nombre important de missions qui n'entrent pas dans le cadre de la promotion de la PME/PMI. D'autres anomalies ont été constatées dans les opérations de dons, le paiement des honoraires d'avocat conseil (3,5 millions de francs), des frais d'excédent de bagages et de transport de colis appartenant à la directrice générale (411.800 francs). De même, les frais de représentation versés au bénéfice de la directrice générale n'ont pas été justifiés. Enfin, après la cessation officielle de ses fonctions à la SODIDA, la directrice générale, au mépris des prérogatives reconnues au Conseil d'administration, a prorogé unilatéralement de trois mois son mandat moyennant une rémunération mensuelle de 600 000 francs.

Ces différents errements constatés dans la gestion des frais généraux font obligation à la SODIDA de solliciter l'autorisation du Conseil d'administration de tout dépassement

## COUR DES COMPTES

budgétaire, d'établir un programme annuel d'action de promotion de la PME présenté à l'approbation du Conseil d'administration.

La Cour a invité la directrice générale à rembourser à la SODIDA:

- les frais personnels indûment supportés par la SODIDA (411 800 F) ;
- les frais de représentation perçus sur l'exercice 1997 (1,2 million de francs) à défaut de présenter les pièces justificatives ;
- les émoluments perçus irrégulièrement après sa cessation de service pour 1,8 million de francs.

### **5. Processus de privatisation**

Concernant le processus de privatisation entamé depuis 1987, la Cour observe des écueils qu'il est nécessaire de dépasser. Ces obstacles sont constituées par :

- 1) l'évaluation de l'apport en jouissance des terrains en apport en toute propriété sur la base des valeurs actuelles du marché;
- 2) l'augmentation du capital de la SODIDA en intégrant la plus-value résultant de la vente ;
- 3) la capitalisation du prêt kfw rétrocédé par l'Etat ;
- 4) la cession des terrains et bâtiments ainsi que tout ou partie des actions de l'Etat sur la base d'une valeur de marché.

Après le dépassement de ces difficultés, les dirigeants devront dégager, pour une privatisation réussie, de nécessaires mesures d'accompagnement telles que :

- l'élaboration d'un cahier des charges fixant les conditions d'acquisition des actifs et le mode de fonctionnement du domaine ;
- la possibilité pour la future entité de facturer aux entreprises du domaine la gestion des pertes connues et des services fournis comme l'entretien, l'utilisation du sigle et de l'adresse de la SODIDA, les services du centre de formation.

### **Suites du Rapport**

Le rapport définitif a été adressé à la Présidence de la République en février 2000.

La Cour a adressé un référé à M. le garde des Sceaux en septembre 2001 afin que des poursuites judiciaires soient engagées contre les dirigeants de la SODIDA.

Par ailleurs, elle a envoyé un référé à M. le Ministre de l'Economie et des Finances en septembre 2001 afin que des ordres de recettes soient émis à l'encontre de la directrice générale de la SODIDA pour les sommes indûment perçues.

Enfin, la Cour a déféré devant la Chambre de Discipline Financière pour fautes de gestion, la directrice générale et l'ancien directeur financier de cette société. L'instruction est en cours.

## Réponse de l'ancien directeur général de la SODIDA

*« J'accuse réception de votre lettre N 00050/Cc du 9/11/2001 relative à l'objet susvisé et je vous en remercie ».*

*Je tiens d'abord à porter à votre attention que toutes les questions soulevées dans votre rapport ont fait l'objet déjà d'une réponse, transmise à Madame le Premier Ministre, suite aux directives adressées à la SODIDA et ampliation vous a été faite pour information, avec tous les annexes justificatifs (cf lettre en date du 25/10/2001 déposée à votre secrétariat).*

*Aussi c'est avec surprise que j'ai pris connaissance de votre rapport qui semble faire fi de toutes les réponses apportées aux différents points soulevés.*

*Ensuite, il me paraît nécessaire de vous rappeler encore une fois que j'ai dirigé la SODIDA pendant 17 ans et tous les contrôles qui y ont eu lieu, de l'Inspection Générale d'Etat à la Commission de Vérification des Comptes, n'ont jamais, mentionné de faute de gestion ou de laxisme à mon égard.*

*Aujourd'hui, le projet SODIDA, qui a été plébiscité à plusieurs occasions par les bailleurs de fonds partenaires allemands, dont la satisfaction sur la gestion a entraîné la remise intégrale de la dette, et les autorités de ce pays, fait partie des rares outils de promotion de la PME si non l'unique dont la réussite est incontestable.*

*C'est pourquoi, les carences et laxismes mis en évidence me semblent secondaires tant non conformes à la réalité.*

*Le classement, l'administration de la SODIDA ainsi que la tenue des comptes ont toujours été effectués dans les règles de l'art et jusqu'à mon départ de la SODIDA les réunions de la SODIDA se sont tenues régulièrement. Il suffit de consulter les registres de présences auprès de la Direction ou d'interroger les administrateurs et divers représentants du contrôle financier pour en être fixé.*

*Je souligne que durant les 17 ans passés à la tête de la SODIDA, tous les budgets ont été votés le mois de décembre de chaque année et jamais un report de date n'a eu lieu, contrairement à beaucoup de sociétés qui votent leur budget après la fin de l'année.*

*C'est à l'occasion des réunions de ces conseils de fin d'année que le programme d'encadrement et de promotion de l'année à venir est adopté. Pour qui connaît la promotion de la PME, il se doit de savoir que les voyages promotionnels se font sur invitation quelques mois avant l'événement ou la manifestation. Ce qui était important pour nous, c'était de ne pas dépasser les ressources allouées par le conseil dans le cadre du budget. Je vous informe qu'en 17 ans de gestion de la SODIDA, nous avons certes effectué de nombreux voyages dans le cadre de la recherche de partenaires pour la promotion des PME, très souvent nous avons eu des résultats positifs.*

*Je vous donne l'exemple du projet du Centre de Service Multimédia financé à hauteur de 1 milliard sous forme de subvention gratuite non remboursable par les italiens. Si je n'avais pas effectué de nombreux déplacements vers l'Italie, de 92 à 97, ce projet n'aurait jamais pu être bouclé. Je vous signale que l'ensemble des missions (frais de mission et billet) que j'ai effectué en 17 ans de gestion de la SODIDA ne font pas le 10ième du montant de cette subvention non remboursable que j'ai pu obtenir toute seule.*

## COUR DES COMPTES

*C'est à force aussi de nombreux déplacements sur l'Allemagne que j'ai pu convaincre nos partenaires au niveau du Ministère de la Coopération et au niveau de la KFW pour que la deuxième phase du Domaine industriel soit financé pour un montant de 1,3 milliard. Sans compter les ressources humaines que nous avons pu faire venir au Sénégal, à la SODIDA pour partager avec elles leur savoir faire au profit des PME sans bourse délier (cas des PME de la confection, qui ont bénéficié d'une formation et d'un encadrement d'un assistant technique qui nous a été affecté pendant six mois), Il reste entendu que la promotion n'a pas que des retombées positives, vous pouvez vous déplacer plusieurs fois sans avoir les résultats escomptés ( ce n'est pas à vous que je l'apprendrais).*

*Seulement, comme j'ai eu à le souligner à plusieurs reprises, la Direction Générale qui m'a succédée, a dès son arrivée, fait une rupture avec tout ce qui existait en jetant, je confirme, toute la « mémoire » de la SODIDA, je veux dire la comptabilité dans un débarras. Votre contrôleur l'a même confirmé.*

*La Commission de vérification a trouvé une image négative de la SODIDA qui ne m'incombe absolument pas du tout. La situation de la SODIDA au moment du contrôle ne reflète en rien mon empreinte. A dessein, on a cherché à anéantir une œuvre de 17 ans de labeur et c'est tout à fait normal que le rapport mentionne qu'il n'y avait pas de classement et que certains dossiers étaient introuvables.*

*Enfin, les malversations ne me concernent pas du tout ayant eu lieu après mon départ. C'est un contentieux de la Direction qui m'a succédée.*

*Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de nuancer les affirmations et de bien situer les responsabilités.*

*Le contrôle s'est passé dans un contexte où je ne peux être mise en cause n'étant pas en fonction et la SODIDA étant l'objet d'une prise en main néfaste par mon successeur qui avait un comportement nihiliste par rapport à ce qu'elle a trouvé sur place. Je prends tous les agents de la SODIDA de l'époque à témoin, sans exception.*

*Pour ce qui concerne enfin les montants mis en cause :*

*- Frais personnels indûment supportés par la SODIDA (411.800 francs): nous confirmons encore une fois qu'il ne s'agit pas d'effets personnels mais de documents appartenant à la SODIDA comme l'a confirmé le Chef de Service Encadrement de la SODIDA avec qui j'avais effectué la mission et qui a délivré une déclaration sur l'honneur pour en attester.*

*- Frais de représentation perçus sur l'exercice 1997 (1,2 million F Cfa) : disparition curieuse de pièces justificatives pour une année donnée alors que les pièces existent pour toutes les années (17 ans), la comptabilité a attesté sur l'honneur que les pièces ont été enregistrées et que l'état de délabrement causé par mon successeur a engendré des « trous bizarres ». Je m'en tiens au témoignage de la comptabilité de l'époque.*

*- Emoluments perçus après cessation de service (1,8 million f cfa.) : tout mois entamé étant dû, je considère que le mois de juillet m'est dû, ma cessation prenant effet à compter du 14 juillet. Pour le mois d'août et septembre au vu des arguments initialement développés, j'ai demandé au Directeur actuel de la SODIDA de saisir le conseil pour régularisation. A défaut, je m'engage à payer les 2 mois.*

- Honoraires de l'avocat 3,5 millions au lieu de 1,5 million : ce dernier a donné ses justificatifs et s'est engagé à rembourser si les autorités l'exigent.

- Cautionnement « le Continu » : ceci rentre dans mes prérogatives contrairement à ce que déclare le contrôle cf les pouvoirs du DG. A preuve je faisais des prêts d'un montant supérieur sur les fonds extérieurs obtenus auprès de la KFW et qui devaient appuyer les entreprises dans le cadre de l'exécution de leur marché, chaque année d'ailleurs, il était rendu compte de l'utilisation des fonds par les entreprises et les mauvais payeurs étaient poursuivis jusqu'à remboursement intégral. S'agissant de la caution à la société le Continu dans le cadre de ce fonds, si un remboursement est à réclamer, il faut saisir Madame Marie Thérèse DIEDHIOU actuel PDG de la SONEPI qui dirigeait à l'époque « le Continu » société qui du reste est en activité. Sinon il y a lieu de poursuivre la Direction qui a expulsé l'entreprise sans prendre les dispositions pour sécuriser la SODIDA. Des prêts ont toujours été octroyés aux entreprises sur la base de critères établis et adoptés par le Conseil qui a aussi déterminé les procédures de recouvrement.

Pour conclure j'ai transmis comme souligné à Madame le Premier Ministre mes réponses et j'attends sa réaction pour les dispositions à entreprendre.

J'ai aussi été entendue par la Gendarmerie qui ne manquera pas de faire son rapport aux autorités.

Après 17 ans à la SODIDA, je reste convaincue et rassurée, eu égard aux différentes situations consécutives aux audits aussi bien de la SODIDA que d'autres secteurs, d'avoir rempli ma mission et atteint les objectifs assignés.

Que je fasse l'objet de poursuites aussi sévères pour ce qui précède, me laisse sereine eu égard à mon sens du travail bien fait et du respect de la chose publique. »

## **Réponse du ministère de l'Economie et des Finances**

« Vous avez bien voulu me faire parvenir, pour commentaires éventuels, des extraits du rapport annuel de la Cour des Comptes concernant les entreprises citées ci-dessus (COUD, SN La Poste, SMS, SAPCO, SODIDA).

En retour, je porte à votre connaissance que mon département n'a pas d'observations particulières à formuler.

Toutefois, je vous informe, que, sauf erreur, les rapports concernant les Activités Aéronautiques Nationales du Sénégal (AANS) et le Contrôle de l'INSEPS n'ont pas été transmis à mon département. »

## **Réponse du ministère des PME/PMI**

Non parvenue à la Cour.

## **9. RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

### **91. MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES**

L'ensemble des contrôles effectués en 1999 et 2000 a montré qu'un certain nombre de textes et de procédures doivent être revus dans les meilleurs délais.

- La Cour a demandé que la loi 90-07 soit revue afin de permettre à la CVCCEP de pouvoir, formellement, exercer tout contrôle sur les projets de développement. Le ministère de l'Economie et des Finances a donné son accord de principe une première fois en janvier 1999 et cette position a été réaffirmée dans une correspondance du 24 février 2000. La Cour souhaite que les deux projets de loi et de décret élaborés à cet effet soient examinés rapidement.

D'autres modifications pourraient rapidement être adoptées :

- l'actualisation de la réglementation sur les rémunérations des directeurs généraux d'entités du secteur parapublic (entreprises, établissements publics, agences, etc.) et annulation de toutes les dérogations en cours prises illégalement ; il conviendrait également d'établir une réglementation identique pour les dirigeants des Agences créées par l'Etat ;

- la réforme de la réglementation sur l'organisation comptable des Etablissements Publics.

Enfin, la Cour a eu l'occasion de constater la dérive importante qui consiste à financer certaines activités politiques à partir des finances des entreprises du secteur public. Cette pratique jette un discrédit sur l'emploi régulier des finances publiques. Il conviendrait que les pouvoirs publics réfléchissent rapidement à l'instauration d'un système transparent de financement de la vie politique, afin de mettre un terme à de telles déviations.

### **92. AUTRES MESURES PROPOSEES**

#### **921. Mesures générales**

- créer une cellule unique de conseil aux entreprises publiques compétente pour apporter son concours notamment à l'élaboration et à la mise à jour régulière des manuels de procédures ;

- compléter la réforme en cours sur le fonctionnement de la profession comptable (décret sur les diligences des commissaires aux comptes, organisation de la chambre de discipline de l'ordre) ;

- prohiber le recours aux fournisseurs du secteur informel qui ne sont pas en règle au regard des obligations civiles et fiscales ;

- doter le système judiciaire des moyens de formation adaptés permettant de traiter, dans les meilleures conditions, les aspects pénaux des affaires financières ;

- mettre en application les principes de bonne gouvernance au sein des entreprises publiques, formaliser les décisions des conseils d'administration et des assemblées générales, proscrire les consultations à domicile, même en cas d'urgence ;
- procéder à la mutation régulière des dirigeants d'entreprises publiques et des directeurs d'administration centrale ;
- conclure systématiquement des lettres de mission annuelles ou pluriannuelles avec les différentes entités du secteur parapublic ;
- revoir la création actuelle d'entités administratives " sui générés " et effectuer les consultations nécessaires avant toute création de nouvelles entités dans le secteur public.

## **922. Recommandations particulières**

### ***Recommandation n° 1***

La Cour a eu à constater dans ses contrôles que le manque de vigilance et d'initiative des conseils d'administration, ainsi que l'immixtion trop fréquente de la tutelle, sont préjudiciables à la bonne gestion des entreprises publiques.

La Cour des Comptes demande au Gouvernement, dans l'exercice de la tutelle des entreprises du secteur parapublic, de veiller :

- au respect de l'autonomie de gestion des entreprises du secteur parapublic en n'empiétant, ni sur les attributions des conseils d'administration, ni sur celles des directeurs généraux ;
- à tenir un pré-conseil avant chaque réunion du conseil d'administration, pour harmoniser la position des administrateurs représentant l'Etat ;
- à s'assurer du bon fonctionnement des conseils d'administration et, notamment, de l'approbation du budget avant le début de chaque exercice et l'arrêté des comptes sociaux dans les délais réglementaires ;
- à refuser tout financement de travaux ou autres prestations pour les ministères par les entreprises sous-tutelle.

### ***Recommandation n° 2***

La Cour, dans le cadre de ses missions de contrôle, a relevé que l'absence de texte de portée générale pour réglementer les marchés des entreprises du secteur parapublic entraîne des irrégularités et insuffisances dans les procédures d'achat.

La Cour des Comptes demande au Gouvernement de veiller à ce que le projet de nouveau code réglementant la procédure de passation des marchés pour l'ensemble du secteur parapublic, en cours d'examen, soit finalisé rapidement.

### ***Recommandation n° 3***

## COUR DES COMPTES

La Cour, à l'occasion de ses contrôles, a eu à observer qu'un grand nombre d'entreprises publiques ne respectent pas les obligations fiscales auxquelles elles sont assujetties et que certaines ne reversent pas les impôts prélevés à la source pour le compte du Trésor.

La Cour des Comptes demande au Gouvernement :

- d'appeler l'attention des directeurs généraux sur l'obligation de respecter la réglementation fiscale ;
- de soumettre à un contrôle fiscal immédiat toute entreprise qui ne respecterait pas ses obligations fiscales.

### **Recommandation n° 4**

La Cour a eu à constater que la comptabilité des entreprises publiques est souvent dépourvue de toute valeur probante en raison d'un retard trop important dans la présentation des comptes.

**La Cour des Comptes demande :**

#### **1. au Gouvernement :**

- de préciser dans une circulaire à l'attention des présidents de conseils d'administration et des directeurs généraux :
- le rôle du contrôle interne dans l'amélioration des performances économiques des entreprises, la fiabilité de leurs informations financières et le respect de la réglementation en vigueur ;
- l'obligation de créer une cellule de contrôle interne dans chaque entreprise et d'y nommer des agents compétents ;
- la nécessité de présenter au conseil d'administration un rapport annuel sur le contrôle interne traitant, notamment, des points suivants :
- les contrôles effectués, les anomalies relevées, les mesures proposées à la direction générale et les améliorations apportées ;
- le programme de contrôle de l'exercice en cours ;
- les difficultés rencontrées ;
- d'exiger la mise en place d'une organisation administrative et comptable rigoureuse en vue de garantir la tenue d'une comptabilité sincère et régulière ainsi que la conservation exhaustive des pièces justificatives,

#### **2. au Contrôle financier de rappeler à ses représentants aux conseils d'administration, de veiller :**

- au respect des délais de présentation des budgets et des comptes sociaux au conseil d'administration ;
- à la création effective de cellules de contrôle interne et de contrôle de gestion, dotées d'un personnel compétent ;

### **Recommandation n° 5**

La Cour a eu à plusieurs reprises à constater que les dispositions du décret n° 88-1726 du 22 décembre 1988, fixant la rémunération des directeurs généraux des entreprises du secteur parapublic et portant classement de ces entreprises, doivent être mises à jour.

#### **La Cour des Comptes demande au Gouvernement :**

- de veiller à ce que les propositions en ce sens du Comité consultatif du secteur parapublic soient rapidement mises en œuvre,
- d'étudier la normalisation des rémunération des dirigeants des Agences ou organismes « sui generis » qui sont créés ou à créer.

### **Recommandation n° 6**

La Cour, dans le cadre de ses investigations, a eu à relever que la gestion du personnel est une source de gaspillage et d'irrégularités dans un grand nombre d'entreprises publiques.

**La Cour des Comptes demande au Gouvernement** de rappeler, dans une circulaire à l'attention des directeurs généraux des entreprises du secteur parapublic, l'obligation :

- de mettre fin sans délai au paiement irrégulier d'indemnités compensatrices de congés payés non pris,
- de cesser de rémunérer les heures supplémentaires sur la base d'un forfait mensuel et de n'autoriser leur paiement, à taux majoré, qu'après un décompte effectif,
- de respecter, désormais, les dispositions de la lettre circulaire n° 24/PM/SGG/EC2 du 11 août 1992, relative aux prêts et avances accordés au personnel.

#### Recommandation n° 7

La Cour a eu à constater le non respect des dispositions du décret n° 95-1025 du 25 novembre 1995 modifié par le décret n° 2000-783 du 18 septembre 2000 portant réglementation des déplacements à l'étranger, qui fixe les taux et indemnités de mission des agents des personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat.

La Cour des Comptes demande au Gouvernement de rappeler aux présidents de conseil d'administration et aux directeurs généraux l'obligation de respecter et de faire respecter les dispositions de ces deux décrets.

**ANNEXES**

**Extrait de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 en matière de discipline financière (articles 44 à 55)**

**3 arrêts de la Chambre de Discipline Financière**

## **Extrait de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 en matière de discipline financière (articles 44 à 55)**

Article 44 : La Cour exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline financière. Cette attribution s'exerce par la chambre de discipline financière devant laquelle sont déférés les auteurs des faits visés à l'article 49 de la présente loi.

Article 45 : La formation en «chambre de discipline financière» comprend un président, deux conseillers maîtres et deux conseillers référendaires.

La fonction de président de la chambre de discipline financière est occupée par un des présidents de chambre désigné par le président de la Cour, pour une durée minimum de deux ans. Il peut être suppléé par l'un des autres présidents de chambre, dans l'ordre de nomination à la Cour.

Les deux conseillers maîtres et les deux conseillers référendaires sont désignés par le président de la Cour pour deux ans renouvelables.

Un conseiller rapporteur est désigné pour instruire chaque affaire par le président de la chambre parmi les autres membres de la Cour. Il a voix délibérative pour les dossiers dont il a la charge.

Article 46 : Les fonctions du ministère public sont assurées par le commissaire du Droit.

Article 47 : La chambre de discipline financière dispose d'un greffier, désigné par le président de la Cour parmi les greffiers de la Cour des comptes.

Article 48 : Est déféré devant la chambre de discipline financière, tout fonctionnaire civil, tout militaire, tout magistrat, tout agent de l'Etat, tout membre du cabinet du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale, du Président du Sénat, du Premier Ministre ou d'un ministre, tout agent d'une collectivité publique ou d'un établissement public, d'une société nationale, d'une société anonyme à participation publique et généralement, de tout organisme bénéficiant du concours financier de la puissance publique, toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé de fait lesdites fonctions, à qui il est reproché un ou plusieurs faits énumérés à l'article 49 de la présente loi.

Article 49 : Est punissable :

### **A/ - EN MATIERE DE DEPENSES :**

1) - le fait de n'avoir pas soumis à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, un acte ayant pour effet d'engager une dépense;

2) - le fait d'avoir imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense ou d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité de matières ;

3) - le fait d'avoir passé outre au refus de visa d'une proposition d'engagement de dépenses, excepté dans le cas où l'avis conforme du ministre chargé des finances a été obtenu préalablement par écrit ;

4) - le fait d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature ;

## COUR DES COMPTES

5) - le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion de ses liquidations, de fausses certifications.

6) - le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés ou conventions d'un des organismes visés l'article 48 ci-dessus ; Sont notamment considérés comme infraction à la réglementation des marchés ou conventions:

a) le fait d'avoir procuré ou tenté de procurer à un cocontractant de l'administration ou d'un des organismes visés ci-dessus, un bénéfice anormal, à dire d'expert ;

b) le fait de n'avoir pas assuré une publicité suffisante aux opérations dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;

c) le fait de n'avoir pas fait appel à la concurrence dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;

7) - le fait de s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage ;

Sont notamment considérées comme réalisant un état de gaspillage :

a) les transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée, en matière de commande directe, de marché ou d'acquisition immobilière ;

b) les stipulations de qualité ou de fabrication qui, sans être requises par les conditions d'utilisation des travaux ou de fournitures, seraient de nature à accroître le montant de la dépense ;

c) les dépenses en épuisement de crédits ;

8) - le fait d'avoir enfreint les règles régissant l'exécution des dépenses

9) - le fait d'avoir négligé, en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de dépenses de ses subordonnés ;

10) - le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales et sociales conformément aux codes en vigueur ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

### **B/ EN MATIERE DE RECETTES :**

11) - le fait d'avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 48 de la présente loi, notamment le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution de sûreté réelle ;

12) - le fait d'avoir enfreint les règles régissant l'exécution des recettes ;

13) - le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de recettes effectués par ses subordonnés.

### **C/ DE MANIERE GENERALE :**

14) - le fait d'avoir dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé.

15) - le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice.

Article 50 : Les auteurs des faits mentionnés à l'article 49 de la présente loi ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper d'un ordre écrit préalablement donné, à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire, par leur supérieur hiérarchique dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur ou par le ministre compétent, le Premier Ministre ou le Président de la République.

Article 51 : La chambre applique à titre de sanction une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 50.000 francs CFA et dont le maximum pourra atteindre le double du traitement ou salaire brut annuel alloué à l'auteur des faits à la date à laquelle ceux-ci ont été commis.

Article 52 : Lorsque les personnes mentionnées à l'article 48 ne perçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou salaire, le maximum de l'amende pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé de la grille indiciaire de la fonction publique à l'époque des faits.

Article 53 : Les sanctions prononcées par la chambre de discipline financière ne pourront se cumuler que dans la limite des maxima prévus aux articles 51 et 52.

Article 54 : La chambre ne peut être saisie quatre années révolues après le jour de la découverte des faits de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues en matière de discipline financière.

Article 55 : Ont qualité pour saisir la chambre de discipline financière :

- le Président de la République ;
- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Président du Sénat ;
- le Premier Ministre ;
- le ministre chargé des Finances ;
- le président de la Cour des comptes ;
- le président de la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques.

Les demandes de poursuites sont adressées au commissaire du Droit.

\* \* \*

COUR DES COMPTES

République du Sénégal  
Un peuple – Un But – Une Foi

-----  
**COUR DES COMPTES**  
-----

**CHAMBRE DE DISCIPLINE  
FINANCIERE**

**ARRET N° 1/2000**

**AUDIENCE** du 3 octobre 2000

**AFFAIRE N° 02/99/CDF**

LE PRESIDENT DE  
LA REPUBLIQUE

Contre

Moussa Demba SALL

**DECISION** : 50 000 de Francs d'amende

**ONT SIEGE :**

- MM. - Moustapha GUEYE,  
président de la Chambre de  
discipline financière,  
Président ;
- Abba GOUDIABY, conseiller  
maître, conseiller ;
  - Abdoul Magib GUEYE,  
conseiller référendaire,  
conseiller rapporteur ;

**EN PRESENCE DE :**

- MM. - Abdourahmane DIOUKHANE,  
Commissaire du Droit, repré-  
sentant le Ministère public ;
- Jean DACOSTA, greffier

**Au nom du peuple sénégalais**

A l'audience non publique de la Chambre de  
discipline financière tenue le trois octobre deux  
mille, a été rendu l'arrêt dont la teneur suit, dans la  
cause :

Entre

LE PRESIDENT DE  
LA REPUBLIQUE

d'une part,

et

Moussa Demba SALL, né en 1954 à Boké  
(département de Podor) fils de Demba Ciré et de  
Peinda Diéky, secrétaire d'administration, domicilié  
au n° 131, Golf Nord, Dakar, matricule de solde  
n°362 760/B ;

Comparant en personne,

d'autre part ;

LA COUR

**Vu** la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la cour des comptes, en son chapitre VI ;

**Vu** la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 relative à la cour de discipline budgétaire ;

**Vu** la lettre n° 159/PR/SG/IGE du 28 septembre 1995, enregistrée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire le 8 janvier 1996 par laquelle le Président de la République demande que soit traduit devant ladite juridiction M. Moussa Demba SALL, secrétaire d'administration, Chef du bureau de gestion du ministère de la Ville, pour des irrégularités relevées par l'Inspection générale d'Etat en novembre 1994 ;

**Vu** le réquisitoire du 8 janvier 1996 par lequel le Commissaire du Gouvernement près la Cour de discipline budgétaire saisit de cette affaire le Président de ladite Cour ;

**Vu** la lettre n° 0003/CC /CD du 7 mars 2000 par laquelle le Commissaire du Droit près la Cour des comptes informe M. Moussa Demba SALL de l'ouverture contre lui d'une instance devant la Chambre de discipline financière ;

**Vu** la lettre n° 0004/CC/CD du 7 mars par laquelle le Commissaire du Droit demande au Président de la Chambre de discipline financière de désigner un rapporteur ;

**Vu** l'ordonnance n° 0001/CC/ CDF du 29 mars 2000 du Président de la Chambre de discipline financière désignant comme rapporteur M. Abdoul Madjib GUEYE, conseiller référendaire à la Cour des comptes ;

**Vu** le dossier d'instruction comprenant notamment le rapport établi par M. Abdoul Madjib GUEYE le 20 avril 2000 ;

**Vu** la décision du 20 juin 2000 portant conclusions du Commissaire du Droit et renvoi devant la Chambre de discipline financière de M. Moussa Demba SALL sous la prévention d'avoir, courant 1993, alors qu'il assumait les fonctions de chef de bureau de gestion du ministère de la Ville, produit à l'appui de ses liquidations de fausses certifications pour la somme de 643 200 francs, enfreignant ainsi les règles relatives à l'exécution des dépenses publiques, faits prévus et punis à l'époque des faits par les articles 5-A 5° et 7 de la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 relative à la Cour de Discipline budgétaire ;

**Ouï** le Commissaire du Droit en ses réquisitions ;

**Ouï** le prévenu en son interrogatoire et ses moyens de défense ;

**Après** en avoir délibéré conformément à la loi ;

## **I – Sur la compétence de la Chambre de discipline financière et la recevabilité de la requête**

**Attendu** que la procédure a été introduite par la lettre n° 159/PR/SG/IGE du 28 septembre 1995 du Président de la République, lettre suivie du réquisitoire du 8 janvier 1996 du Commissaire du gouvernement près la Cour de Discipline budgétaire saisissant le Président de ladite juridiction ; que Moussa Demba SALL était, au moment des faits, secrétaire d'administration chargé des fonctions de Chef du bureau de gestion du ministère de la Ville ;

**Attendu** que les faits reprochés à M. SALL remontent à novembre 1993 ; que les poursuites ont été engagées contre lui en 1996 devant la Cour de Discipline budgétaire, c'est-à-dire avant le délai de prescription quinquennal prévu à l'article de la loi n° 76-91 du 2 juin 1976 relative à la Cour de discipline budgétaire ne fût épuisé ; que le déclenchement des poursuites ainsi que les actes subséquents sont interruptifs dudit délai ;

Que la Chambre de discipline financière a acquis compétence en la cause puisqu'elle a été créée en 1999, soit trois années seulement après la saisine de la Cour de Discipline budgétaire ; et que la loi organique qui la régit fixe le délai de prescription à quatre années depuis la découverte des faits au cours desquelles aucun fait suspensif ou interruptif n'est intervenu ;

## **II – Sur les irrégularités**

**Attendu** qu'il résulte de l'instruction qu'au terme d'une mission de vérification administrative et financière du ministère de la Ville effectuée par l'Inspecteur général d'Etat Bocar LY suivant ordre de mission n° 975/PR/SG/IGE du 27 octobre 1994, le vérificateur a relevé des manquements aux règles relatives à l'exécution des dépenses publiques à l'encontre du Chef de bureau de gestion de ce ministère ;

**Qu'**il est principalement fait grief à M. SALL d'avoir engagé et payé la somme de 643 200 francs suivant le bon d'engagement n° 495 403 du 15 octobre 1993 pour la réparation du véhicule PAJERO n° AD 4723 alors qu'en réalité celui-ci n'a subi aucune réparation ;

**Que** dans son rapport, le vérificateur a fait état d'une attestation (n°262 du 14 avril 1995) et d'un rapport d'accident (du 21 avril 1995) qui indiquent que le véhicule n° AD 4723 a subi un accident le 23 novembre 1993 et n'a pas été réparé depuis lors faute de moyens du département ministériel ;

**Attendu** que le procès-verbal de réception technique des travaux produits lors de la liquidation ne mentionne que la facture n° 255 relative aux travaux sur le véhicule n° 5269 R25 et non la facture n° 256 du 29 novembre 1999 afférente aux travaux sur le véhicule PAJERO n° AD 4723 ;

**Attendu** que le prévenu, tout en admettant que suite à l'accident du 23 novembre 1993, le véhicule PAJERO n° AD 4723 n'a subi aucune réparation, indique la facture n° 256 du 29 novembre 1993 a été établie en vue de régulariser toutes les réparations effectuées sur ledit véhicule depuis le mois de juillet 1993 et que l'attestation et le rapport d'accident précités ne remettent pas en cause la réalité de ces réparations ;

**Attendu** que ce faisant le prévenu reconnaît avoir eu recours au procédé dit des bons provisoires pour, dit-il, assurer le fonctionnement du service devant les lenteurs administratives, que, dès lors, il a violé les dispositions de l'article 2 du décret n° 64-400 du 4

juin 1964 portant réglementation de l'engagement, du contrôle de la certification du service fait, de la liquidation, du paiement et de la comptabilité des dépenses de l'Etat à l'exception des dépenses classées dans les chapitres de personnel, aux termes duquel : « aucune dépense, quelle que soit l'autorité qui la propose à l'engagement, ne peut recevoir un commencement d'exécution sans que le créancier éventuel de l'Etat ait reçu confirmation de sa régularité et de sa prise en charge dans la comptabilité de l'ordonnateur » ; Que cette pratique dite des bons provisoires pour s'approvisionner à crédit s'analyse comme une utilisation de fausses certifications à l'appui de liquidations, faits prévus par l'article 5 A-5° de la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 relative à la Cour de Discipline budgétaire et de façon générale par le 8° de l'article 5 précité qui vise toute infraction des règles régissant l'exécution des dépenses ;

### **III – Sur la responsabilité**

**Attendu** que qu'en sa qualité de chef du SAGE, M. SALL a initié la dépense de 643 200F en cause puis délivré de fausses certifications qui ont permis le paiement ;

**Qu'**ainsi sa responsabilité n'est pas discutable ;

**Qu'**il doit par conséquent être déclaré coupable de faute de gestion et condamné de ce chef ;

**Attendu** que pour la sanction, l'article 7 de la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 relative à la Cour de Discipline budgétaire applicable en la cause prévoyait une amende d'un montant compris entre 50 000F et le traitement brut annuel de l'intéressé à la date des faits ; que le salaire de M. SALL était de 190 544F pour le mois de novembre 1993, soit de l'ordre de 2 286 000F pour l'année.

PAR CES MOTIFS

**Statuant** en audience non publique, en premier et dernier ressort ;

### **ARRETE**

**Article premier** : Moussa Demba SALL est déclaré coupable d'une faute de gestion pour avoir produit de fausses certificats à l'appui de ses liquidations et enfreint les règles régissant l'exécution des dépenses ;

**Article 2** : Il est condamné à 50 000 francs d'amende ainsi qu'aux dépens

**Ainsi** jugé et prononcé les jours, mois et an ci-dessus.

### **ONT SIEGE :**

MM. - Moustapha GUEYE, président de la Chambre de discipline et Financière,  
Président ;

- Abba GOUDIABY, président de chambre, conseiller ;
- Abdoul Magib GUEYE, conseiller référendaire, conseiller rapporteur ;

### **EN PRESENCE DE :**

MM. – Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire de Droit, représentant le  
Ministère public ;

- Jean DACOSTA, greffier

**En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le Président et le Greffier.**

COUR DES COMPTES

*En conséquence*, la République du Sénégal mande et ordonne à tous huissiers, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux Procureurs généraux et aux Procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique, de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

*En foi de quoi*, nous greffier près la chambre de discipline financière de céans, avons signé, scellé et délivré le présent arrêt pour première grosse à M. le Secrétaire général de la Cour des comptes qui le requiert.

**République du Sénégal**  
*Un peuple – Un But – Une Foi*

**COUR DES COMPTES**

**ARRET N° 2/2000**

**AUDIENCE** du 21 novembre 2000

**AFFAIRE N° 05/99/CDF**

LE PRESIDENT DE  
LA REPUBLIQUE

Contre

1° Bineta NDIAYE

2° Barham DIANKHA

DECISION : 1 500 000 et 300 000 Francs d'amende respectivement

ONT SIEGE :

- MM. - Moustapha GUEYE, président de la Chambre de discipline financière,  
Président ;
- Abba GOUDIABY, président de chambre, conseiller ;
  - Abdoul Magib GUEYE, conseiller référendaire, conseiller ;

EN PRESENCE DE :

- MM. - Abdourahmane DIOUKHANE,  
Commissaire du droit, représentant le Ministère public ;

**CHAMBRE DE DISCIPLINE  
FINANCIERE**

**Au nom du peuple sénégalais**

A l'audience non publique de la Chambre de discipline financière tenue le trois octobre deux mille, a été rendu l'arrêt dont la teneur suit, dans la cause :

Entre

LE PRESIDENT DE  
LA REPUBLIQUE

d'une part,

et

1 – Bineta NDIAYE née le 21 juillet 1949 à Dabola (Guinée - Conakry, de Bamba et de Nancy CRESPIE, professeur d'enseignement secondaire, domiciliée villa n°9722, Sicap Sacré Cœur III, Dakar, matricule de solde n° 358 077/F ;

2 – Barham DIANKHA, né en 1954 à keur Saloum Diané (Foundiougne) de Abdoulaye et de Maïmouna SY, domicilié Usine Niari Taly, Dakar, matricule de solde n°381 062/Z ;

comparant tous les deux en personne,

d'autre part ;

## COUR DES COMPTES

### LA COUR

**Vu** la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, en son chapitre VI ;

**Vu** la lettre n° 096/PR/IGE du 17 août 1999, enregistrée au ministère public près la Cour des Comptes le 24 août 1999, par laquelle le Président de la République demande au Commissaire du droit près ladite cour de faire traduire devant la Chambre de discipline financière Mme Bineta NDIAYE et M. Barham DIANKHA, respectivement directrice et intendant de l'Ecole nationale de formation hôtelière et touristique (ENFTH), pour des faits qualifiés de fautes de gestion et qui ont été relevés en leur rencontre dans le rapport n° 13/99 du 28 avril 1999 de l'Inspection générale d'Etat (IGE) ;

**Vu** les lettres n°005/CC/CD et 006/CC/CD du 7 mars 2000 par lesquelles le Commissaire du Droit informe Mme Bineta NDIAYE et M.Barham DIANKHA de l'ouverture contre eux d'une instance devant la Chambre de Discipline financière ;

**Vu** la lettre n° 007/CC/CD du 7 mars par laquelle le Commissaire du Droit transmet le dossier au Président de la Chambre de Discipline financière lui demandant de désigner un conseiller rapporteur ;

**Vu** l'ordonnance n° 002/CC/CD du 29 mars 2000 du Président de la Chambre de Discipline financière désignant comme rapporteur M. Alioune NDIAYE, conseiller référendaire ;

**Vu** le rapport d'instruction établi par M. Alioune NDIAYE ;

**Vu** la Décision n° 002/CC/CD du 12 juillet 2000 portant conclusions du Commissaire du droit et renvoi de Mme Bineta NDIAYE et M. Barham DIANKHA devant la chambre de discipline financière ;

**Vu** le mémoire de défense du 14 septembre 2000 de Mme Binetou NDIAYE ;

**Ouï** M. Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du Droit en ses observations ;

**Ouï** les prévenus en leur interrogatoire et leurs moyens de défense ;

**Après** en avoir délibéré conformément à la loi ;

#### **I – SUR LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE DE DISCIPLINE FINANCIERE ET LA RECEVABILITE DE LA REQUETE**

**Attendu** que Mme Bineta NDIAYE et M. Barham DIANKHA, tous deux fonctionnaires de l'Etat, sont justiciables de la Chambre Discipline financière, conformément à l'article 48 de la loi organique n°99-70 du 7 février sur la Cour des comptes ;

**Attendu** que les faits en cause ont été relevés lors de la mission d'enquête faisant l'objet du rapport n°13/99 du 29 avril de l'IGE ; qu'ils ne sont pas couverts par la prescription édictée par l'article 54 de la loi organique n° 99-70 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** qu'il convient d'examiner successivement la situation de Mme Bineta NDIAYE et celle de M. Barham DIANKHA ;

## **II – en ce qui concerne Bineta Ndiaye**

### **A – SUR LES IRREGULARITES**

**Attendu** qu'il est reproché à Mme Bineta NDIAYE les faits suivants : la violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; le paiement de dépenses sans base légale ; le paiement irrégulier d'indemnités et d'heures supplémentaires ; le recrutement irrégulier de vacataires et des négligences dans la tenue des documents comptables, faits qualifiés de fautes de gestion prévues et punies par les articles 49 et 51 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

#### **1 - La violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable**

**Attendu** qu'en application des dispositions de l'article 2 de l'arrêt interministériel n° 10309 du 21 juillet 1992, un comité de gestion des ressources propres de l'ENFHT a été créé au sein de cet établissement par l'article 1er de l'arrêté ministériel n° 001465/MTTA/ENFTH du ministre du Tourisme et des Transports aériens du 27 février 1996 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources propres de l'ENFTH ; que l'article 6 de ce dernier arrêté prévoit que les fonctions d'ordonnateur dudit comité de gestion sont assurées par le directeur de l'établissement et celles de comptables par l'intendant ;

**Attendu** que le rapport d'instruction indique qu'a été trouvée Mme Bineta NDIAYE, directrice de l'ENFTH, en détention de la somme de 1 840 000 francs provenant de recettes de l'ENFTH alors que l'intendant était doté d'un coffre-fort ; qu'elle n'a versé ladite somme à la banque que le 15 décembre 1998 à la demande du vérificateur ;

**Qu'**elle a tenté de se justifier en déclarant qu'elle était en train de contrôler les recettes de la semaine destinées à être versées ensuite au compte bancaire de l'établissement par un agent pendant que « l'intendant était occupé avec un fournisseur » ; qu'elle a précisé avoir agi de la sorte pour des raisons de sécurité ;

**Attendu** que par ces explications, Mme Bineta NDIAYE n'a pas apporté de justifications suffisantes en ce sens qu'elle n'avait en aucune façon à s'immiscer dans le maniement de fonds provenant de recettes de l'école, maniement relevant du rôle de caissier strictement réservé au comptable de l'établissement qu'est l'intendant ; que de ce fait, elle a enfreint le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, irrégularité constitutive de la violation des règles d'exécution des recettes prévue par l'article 49, 12° de la loi organique n° 99-70 du 17 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

#### **2 - Le paiement de dépenses sans base légale**

**Attendu** que suivant les dispositions de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté n° 01465/MTTA/ENFTH du 27 février 1996 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources propres de l'ENFTH « la nature des dépenses supportées sur les ressources générées (par l'établissement) est fixée par une circulaire du ministre de tutelle », en l'occurrence celui chargé du Tourisme ;

**Que** pour justifier ses actes de dépenses, la directrice de l'Ecole présentait une circulaire émanant du ministère de l'Emploi, du travail et de la Formation professionnelle ; qu'elle aurait dû plutôt proposer et au besoin provoquer la prise du texte approprié par sa propre tutelle ;

qu'elle a ainsi agi en infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'établissement, faits prévus par l'article 49, 8°, de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

### **3 – Le paiement irrégulier d'indemnités et d'heures supplémentaires**

**Attendu** que l'arrêté interministériel n°0889 du 10 février 1999 portant classement de l'ENFTH prévoit en son article 3 que les dépenses liées au paiement des indemnités de sujétion des fonctionnaires et agents de l'Etat ne relevant pas du ministère de l'Education nationale doivent être imputées au chapitre 491, article 9340, dépenses de personnel ; qu'en méconnaissance de cette disposition, Mme NDIAYE a ordonné sur les ressources propres de l'ENFTH, à son propre profit et à celui de certains de ses collaborateurs, le paiement d'indemnités forfaitaires mensuelles ;

**Qu'**ainsi, la directrice a outrepassé les limites réglementaires aussi bien dans le principe d'allocation que dans les montants payés à ses collaborateurs et à elle-même ;

**Attendu** que, pour le calcul et le paiement d'heures supplémentaires, c'est le décret n°79-208 du 3 mars 1979 fixant les conditions d'attributions des indemnités pour travaux supplémentaires, modifié, qui s'applique ; qu'en ce qui concerne le personnel enseignant, les conditions sont fixées par le décret n° 64-708 du 14 octobre 1964 portant réglementation des taux d'heures supplémentaires et vacations dans les établissements d'enseignement, modifié ; qu'en méconnaissance de ce texte, Mme NDIAYE a fait payer des indemnités forfaitaires mensuelles à des agents de l'ENFTH ;

**Qu'**au total, Mme NDIAYE a fait payer des sommes qui ont été évaluées au titre de la période de janvier 1997 à janvier 1999 à 5 375 000 francs, en violation des règles régissant l'exécution des dépenses et, par ce moyen, procuré à autrui ainsi qu'à elle-même un avantage injustifié, entraînant un préjudice pour l'ENFTH, faits prévus par l'article 49, A – 8° et 14° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

### **4 – Le recrutement irrégulier de vacataires**

**Attendu** que l'engagement de vacataires est autorisé dans les conditions fixées par le décret n° 64-708 du 14 octobre 1964 précité pour pallier l'insuffisance d'effectifs permanents ; que le recours abusif ou illégal à cette procédure constitue une faute de gestion ; qu'en l'occurrence, Mme Bineta NDIAYE a largement usé de cette possibilité, sans pour autant qu'il ait été établi qu'elle ait commis un abus ou une illégalité à cet égard ;

Qu'il convient par conséquent d'écarter ce chef de prévention ;

### **5 – Les négligences dans la tenue des documents comptables**

**Attendu** que les dispositions de l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté n°10309 du 21 juillet 1992 précité prescrivent la tenue par l'intendant d'un livre journal des recettes et des dépenses côté et paraphé par le président du Comité de gestion, la directrice de l'Ecole, ainsi que d'un quittancier à souches ; que cette double obligation n'a commencé à être respectée qu'à partir du 16 décembre 1998 pour le livre-journal et du 3 octobre 1999 s'agissant du quittancier à souches, alors que Mme NDIAYE était en service en qualité de directrice de l'Ecole depuis le 10 octobre 1994 ; que cette anomalie, qui a duré ainsi plus de quatre années, constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'établissement au sens des

dispositions de l'article 49, 8° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

## **B – SUR LES RESPONSABILITES**

**Attendu** qu'en ce qui concerne la violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, le paiement de dépenses sans base légale, le paiement irrégulier d'indemnités et d'heures supplémentaires et des négligences dans la tenue des documents comptables, Mme Bineta NDIAYE a donné des explications tenant à son souci d'assurer la sécurité dans la conservation des fonds de l'Ecole par le contrôle sur lesdits fonds avant leur versement à la banque, le désir de motiver ses collaborateurs à l'appui de sa volonté de faire fonctionner son établissement « comme une entreprise » ;

**Qu'**un tel souci ne saurait cependant justifier les différents manquements relevés à l'encontre de Mme Bineta NDIAYE qui était censée connaître les dispositions légales et réglementaires applicables dans l'exercice de ses fonctions de directeur d'établissement public de formation ; que, de surcroît, elle a bénéficié elle-même du produit de ses actes irréguliers ;

**Attendu** qu'elle n'a pas contesté les irrégularités relatives à la non tenue des documents comptables depuis sa prise de service en 1994 jusqu'en 1998 ; qu'elle s'est contentée de faire état de ses limites en matière de réglementation comptable, ce qui n'est pas de nature à exonérer un chef d'établissement des diligences et du contrôle qui lui incombent ;

**Attendu** que de tout ce qui précède, il résulte la preuve que Mme Bineta NDIAYE a, à Dakar, entre 1994 et 1999, dans l'exercice de ses fonctions de directrice de l'ENFTH, violé les règles d'exécution des recettes et des dépenses au sens des dispositions de l'article 49, 8° et 12° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Qu'**il y a lieu par conséquent de la déclarer coupable desdits faits constitutifs de fautes de gestion et de la condamner à une peine d'amende en application de l'article de l'article 51 de ladite organique ;

**Attendu** qu'au moment des faits, Mme NDIAYE avait un traitement mensuel brut de 365 000 F, soit 8 760 000 F en deux années ;

## **III - EN CE QUI CONCERNE BARHAM DIANKHA**

### **A – SUR LES IRREGULARITES**

**Attendu** qu'il est reproché à M. Barham DIANKHA, en sa qualité de comptable de l'ENFTH, la tenue défectueuse de la comptabilité des deniers ainsi que de la comptabilité des matières, faits constitutifs d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes au sens des dispositions de l'article 49, 7°, 8° et 12° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

#### **1 – La tenue défectueuse de la comptabilité des deniers**

**Attendu** que M. DIANKHA a été nommé intendant de l'ENFTH par l'arrêté n°1173/MTTA/ENFTH – CAS du 6 mai 1997 ; que dès sa prise de service, il lui incombait suivant les dispositions de l'article 203 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement

## COUR DES COMPTES

sur la comptabilité publique d'enregistrer les faits de sa gestion dans des documents appropriés ; qu'il a omis de mettre en place un registre des factures et un registre des marchés, un sommier des dépenses liquidées et une comptabilité des dépenses permanentes ;

**Qu'**en ce qui concerne les pièces justificatives qu'il lui appartenait également de conserver en bon ordre, plusieurs d'entre elles étaient mal classées ou introuvables, notamment les états de paiement des bourses ; que des reçus de paiement se trouvaient sur l'état d'émargement des bénéficiaires ; que ces manquements sont constitutifs d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses ainsi qu'il est prévu par l'article 49, 8° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** que concerne les ressources propres de l'Ecole, l'article 8, alinéa 1er , de l'arrêté n° 10309 du 21 juillet 1992 précité fait de l'intendant « le comptable assignataire des dépenses » ; que l'alinéa suivant du même article fait obligation au comptable de tenir un livre journal de recettes et de dépenses et d'ouvrir un quittancier à souches pour l'enregistrement des recettes propres de l'établissement ; que ces documents n'ont été mis en place que suite à l'intervention de l'Inspecteur général d'Etat à partir de 1998 ;

**Que** ces manquements constituent de la part du comptable une infraction des règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'établissement au sens des dispositions de l'article de l'article 49, 8° et 12° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

### **2 – La tenue défectueuse de la comptabilité des matières**

**Attendu** que le décret n°81-844 du 20 août 1981 sur la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux établissements publics et aux collectivités locales, modifié par le décret n° 85-434 du 20 avril 1985 et l'instruction n°4/ MEF du 8 mars sur la comptabilité des matières exigent des comptables des matières qu'ils « réunissent les justifications des opérations » afin de permettre à tout moment un contrôle inopiné des matières ;

**Qu'**en ce qui concerne en particulier le carburant, l'instruction présidentielle n°19 du 16 juillet 1984 exige la justification de son utilisation par le moyen de carnets de bord ou d'ordres de mission ;

**Que** M. DIANKHA, nommé intendant de l'ENFTH par l'arrêté n°00747/MEFP/DGF/DMTA du 12 juillet 1997, n'a pas respecté ces prescriptions réglementaires ; qu'il lui arrivait notamment de remettre de l'argent au chauffeur pour l'achat de carburant ; qu'il a été en outre relevé dans sa gestion une différence de 240 litres de carburant entre la dotation de 700 litres et la consommation (justifiée) de 460 litres ; que cette double irrégularité constitue une infraction aux dispositions de l'article 49, 7°, de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

### **B – SUR LES RESPONSABILITES**

**Attendu que de manière générale, la responsabilité de M. DIANKHA sur l'ensemble des manquements et irrégularités relevés dans la gestion des deniers et des matières de l'ENFTH est établie ; qu'en particulier, en omettant pendant une longue période de mettre en place les**

registres et autres documents requis, il n'a pas respecté les règles applicables en matière de comptabilité publique, notamment en ce qui concerne le carburant ;

**Attendu** qu'il a tenté de se justifier en arguant qu'il n'était pas comptable de formation et qu'il n'a pu se soustraire aux fonctions d'intendant, lesquelles lui auraient été pratiquement imposées par la hiérarchie aux dires de la directrice de l'Ecole ; que néanmoins cela ne saurait être retenu à sa décharge, étant donné l'obligation qui incombe à chacun de se former à sa propre tâche ;

**Que** par conséquent, il doit être déclaré coupable des faits qui lui sont reprochés, faits constitutifs de la création d'un état de gaspillage et d'une violation des règles d'exécution des dépenses et des recettes prévues par l'article 49, 7° et 8° et 12° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes et condamné à une peine d'amende en application des dispositions de l'article 51 de la loi organique précitée ;

**Attendu** qu'au moment des faits, le traitement de M. DIANKHA était de 189 322 F par mois, soit 4 543 728 pour deux années ;

### PAR CES MOTIFS

**Statuant** contradictoire, en audience non publique, en premier et dernier ressort ;

### ARRETE

**Article premier** : Mme Bineta NDIAYE est déclarée non coupable d'une faute de gestion relative à l'engagement de personnels vacataires ;

**Article 2** : Mme Bineta NDIAYE est déclarée coupable de fautes de gestion pour avoir violé les règles d'exécution des dépenses et des recettes et, dans l'exercice de ses fonctions, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui et à elle-même, un avantage pécuniaire injustifié, entraînant un préjudice pour l'ENFTH ;

**Article 3** : M. Barham DIANKHA est déclaré coupable de fautes de gestion pour avoir violé les règles d'exécution des dépenses et des recettes ;

**Article 4** : Mme Bineta NDIAYE est condamnée à un million cinq cent mille (1 500 000) francs et M. Barham DIANKHA à trois cent mille francs d'amende (300 000 francs).

**Article 5** : Mme Bineta NDIAYE et M. Barham DIANKHA sont en outre condamnés aux dépens.

**Ainsi** jugé et prononcé les jours, mois et an ci-dessus ;

### ONT SIEGE :

MM. - Moustapha GUEYE, président de la Chambre de Discipline financière,  
Président ;  
- Abba GOUDIABY, Président de Chambre, conseiller ;  
- Abdoul Magib GUEYE, conseiller référendaire, conseiller ;

### EN PRESENCE DE :

MM. – Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du droit, représentant le

COUR DES COMPTES

Ministère public ;  
- Jean DACOSTA, greffier

**En foi de quoi**, le présent arrêt a été signé par le Président et le Greffier.

**En conséquence**, la République du Sénégal mande et ordonne à tous huissiers, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux Procureurs généraux et aux Procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique, de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

**En foi de quoi**, nous greffier près la chambre de discipline financière de céans, avons signé, scellé et délivré le présent arrêt pour première grosse à M. le Secrétaire général de la Cour des comptes qui le requiert.

\* \* \*

**ARRET N° 3/2000**

**CHAMBRE DE DISCIPLINE  
FINANCIERE**

**AUDIENCE** du 21 novembre 2000

**Au nom du peuple sénégalais**

**AFFAIRE N° 01/99/CDF**

A l'audience non publique de la Chambre de discipline financière tenue le trois octobre deux mille, a été rendu l'arrêt dont la teneur suit, dans la cause :

LE PRESIDENT DE  
LA COMMISSION DE  
VERIFICATION DES COMPTES ET DE  
CONTROLE  
DES ENTREPRISES  
PUBLIQUES (CVCCEP)

Entre

LE PRESIDENT DE LA CVCCEP

Contre

d'une part,

Ndiassé MBENGUE

et

**DECISION** : 6 000 000 Francs d'amende

Ndiassé MBENGUE, né le 23 juillet 1949 à Thiès de Bafa et de Fatou MBAYE, ingénieur en Génie civil, domicilié SICAP liberté VI, villa n° 6844, Dakar, matricule de solde n°353 151/D ;

**ONT SIEGE** :

- MM. - Moustapha GUEYE,  
président de la Chambre de  
discipline financière,  
Président ;  
- Abba GOUDIABY, Président de  
Chambre, conseiller ;  
- Vincent GOMIS, conseiller  
référendaire,

Comparant à l'audience en personne,

d'autre part,

**EN PRESENCE DE** :

- MM. - Abdourahmane DIOUKHANE,  
Commissaire du droit, repré-  
sentant le Ministère public ;  
- Jean DACOSTA, greffier

## COUR DES COMPTES

### La COUR

**Vu** la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, en son chapitre VI ;

**Vu** la lettre n° 0024/CVCCEP du 27 janvier 2000, enregistrée au ministre public près la Cour des comptes le même jour sous le numéro 01, par laquelle le Président de la CVCCEP demande la traduction devant la Chambre de discipline financière de M. Ndiassé MBENGUE pour des faits qui lui sont reprochés dans l'exercice de ses fonctions d'Administrateur - délégué aux Activités aéronautiques nationales du Sénégal (AANS), faits relevés dans le rapport de la CVCCEP de septembre 1999 ;

**Vu** la lettre n°0017/CC/CD du 21 avril 2000 par laquelle le Commissaire du Droit informe M. Ndiassé MBENGUE de l'ouverture contre lui d'une instance devant la Chambre de discipline financière (CDF) ;

**Vu** la lettre n° 0018/CC/CD du 21 avril 2000 par laquelle le Commissaire du Droit transmet le dossier au Président de la CDF en lui demandant de désigner un conseiller-rapporteur ;

**Vu** l'ordonnance n° 04/CC/CDF du 26 avril 2000 du Président de la CDF désignant M. Alioune NDIAYE, conseiller référendaire, comme rapporteur ;

**Vu** le dossier d'instruction comprenant notamment le rapport établi en juillet 2000 par M. Alioune NDIAYE ;

**Vu** la décision du 21 juillet 2000 portant conclusions du Commissaire du Droit et renvoi de M. Ndiassé MBENGUE devant la CDF ;

**Ouï** M. Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du Droit, en ses observations ;

**Ouï** le prévenu en son interrogatoire et ses moyens de défense ;

**Après** en avoir délibéré conformément à la loi

#### **I – Sur la compétence de la Chambre de Discipline financière et la recevabilité de la requête**

**Attendu** que les activités aéronautiques nationales du Sénégal (AANS) ont été créées par le contrat conclu le 07 décembre 1987 entre l'Etat du Sénégal et l'Agence pour la sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) ; que la gestion des AANS a été confiée à l'ASECNA conformément aux dispositions des articles 10 et 12 de la Convention de Dakar de 1974 qui a remplacé la Convention signée à Saint-Louis du Sénégal le 12 décembre 1959 portant création de l'ASECNA ;

**Attendu** qu'à partir de 1991, la gestion des AANS est assurée par un Administrateur délégué nommé sur proposition du ministre chargé de l'Aviation civile ;

**Attendu que** M. Ndiassé MBENGUE, fonctionnaire de l'Etat, détaché auprès de l'ASECNA par le décret n°94.353/MMT/DFP/B11 du 11 avril 1994, a été nommé Administrateur-délégué aux AANS à partir du 27 janvier 1996 ;

**Attendu que** les fonds des AANS, constitués de redevances aéronautiques et de recettes extra aéronautiques, ont le caractère de fonds publics ;

**Attendu** par ailleurs que les faits en cause ont été découverts lors de la mission de contrôle des AANS effectuée par la CVCCEP et relatés dans son rapport spécial du 16 septembre 1999 ; qu'ainsi, ils ne sont pas couverts par la prescription quadriennale édictée par l'article 54 de la loi organique n°99-70 sur la Cour des comptes ;

**Que** la Chambre de discipline financière peut utilement statuer sur ces faits ;

## **II – Sur les irrégularités**

**Attendu** que Ndiassé MBENGUE est poursuivi pour une série de faits qualifiés de fautes de gestion : des tentatives d'exécution de dépenses sans autorisation ; des imputations irrégulières de dépenses ; l'utilisation irrégulière de reliquats d'opération ; l'exécution de dépenses non autorisées ; le dépassement de crédits ; le défaut de contrôle des actes de ses subordonnés ;

### **1 - Des tentatives d'exécution de dépenses sans autorisation**

**Attendu** que M. Ndiassé MBENGUE est poursuivi pour avoir tenté d'ouvrir des opérations sur le compte spécial pour 40 millions de francs en 1998 et 285 millions de francs en 1999 ;

**Que** le prévenu s'en est défendu en invoquant l'impossibilité qu'il y aurait d'ouvrir de telles opérations sans l'avis préalable du ministre de tutelle qui devait être obtenu à la demande du Directeur général de l'ASECNA ; qu'à l'appui, il a produit des correspondances relatives aux faits en cause, par lesquelles il sollicitait l'avis préalable du Directeur général ;

**Attendu** qu'au regard des dispositions de l'alinéa premier de l'article 49 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, la tentative n'est pas prévue comme fait punissable ;

**Qu'**il y a lieu, par conséquent, de ne pas retenir contre lui ce chef de prévention ;

### **2 – Imputations irrégulières de dépenses**

**Attendu** qu'il est reproché à M. Mbengue d'avoir ouvert sur le compte spécial des opérations pour couvrir plusieurs dépenses de fonctionnement ; que ce compte avait pour seul objet le financement d'investissement concourant à l'aménagement des installations aéronautiques et à l'amélioration de la qualité des services selon les dispositions du Recueil des textes de la Comptabilité de Gestion de l'ASECNA applicables au contrat particulier du 7 décembre 1987 qui a créé les AANS, faits constitutifs d'infraction au sens de l'article 49, 2° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Qu'**au regard de cette règle, neuf opérations sur un échantillon de vingt neuf examinées par la CVCCEP étaient considérées comme ayant été imputées au titre des dépenses d'investissement alors qu'il s'agit en réalité de frais de fonctionnement au sens habituel de la réglementation ;

**Attendu** que ces opérations sont relatives à des rappels de salaires et d'indemnités, des frais d'études générales et des frais d'organisation des 7ème Assemblées et Conférence annuelles de la Région ACI Afrique ;

## COUR DES COMPTES

**Attendu** qu'en ce qui concerne les rappels de salaires et d'indemnités, il résulte du rapport spécial de la CVCCEP qu'ils ont été payés sur l'autorisation du ministre de tutelle accordée pour la somme de 800 millions de francs par sa lettre n°0034/MTTA du 20 février 1997 « pour calmer le front social très agité » et « éteindre définitivement les revendications et réclamations ayant trait à la rémunération des agents ... ».

**Attendu** que cette autorisation écrite du ministre de tutelle a pour effet d'exonérer le prévenu au sens des dispositions de l'article 50 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Qu'il y a lieu par conséquent d'écarter ce chef de prévention ?**

**Attendu** que s'agissant des frais d'études générales, d'un montant de 50 millions de francs, objet de l'opération n°1326/96, il est apparu qu'ils avaient été prévus au budget de 1996 et imputés conformément au classement du Recueil des textes de la Comptabilité de Gestion de l'ASECNA ; qu'ils ont donc été régulièrement payés ;

**Qu'il n'y a pas lieu de retenir ce chef de prévention non plus ;**

**Attendu** que l'opération n°1520/97 de 30 millions de francs relative aux frais d'organisation des 7ème Assemblées et Conférence annuelles de la Région ACI Afrique, contrairement aux deux opérations précédentes, concernait bien des frais de fonctionnement au regard des dispositions applicables ;

**Attendu** que le prévenu a déclaré qu'à son avis « cette dépense pouvait être considérée comme une dépense d'investissement car devant contribuer à un plus grand rayonnement de l'aéroport de Dakar et une meilleure visibilité dans le monde » ;

**Que** ce moyen de défense ne saurait être admis en l'absence d'une quelconque dérogation réglementaire au droit commun et d'une autorisation écrite de la tutelle ;

**Que** par cette opération, M. MBENGUE a bien violé les dispositions de l'article 49, 2° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

### **3 – De l'utilisation irrégulière de reliquats d'opération**

**Attendu** que M. BENGUE est poursuivi pour avoir, entre 1994 et 1998, utilisé les reliquats d'une série d'opérations à des fins autres que celles qui étaient prévues, faits constitutifs d'imputation irrégulière de dépenses, de création d'un état de gaspillage lié à des dépenses en épuisement de crédits au sens des dispositions de l'article 49, 2°, 7° et 8° de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

**Attendu** qu'il a effectué des dépenses sur l'excédent de crédits ouverts pour des opérations déterminés en achetant du carburant et des véhicules ;

- 6 000 litres d'essence SUPER et 5 000 litres de Gas-oil pour 4,3 millions de francs correspondant à l'excédent des crédits affectés aux frais concernant l'accident d'Air Sénégal/Gambie Airways du 9 décembre 1993 ;

- 9800 litres de carburant pour 3,7 millions de francs résultant de l'opération n°1306/95 ouverte en octobre 1995 pour la protection des lignes d'approche de l'aéroport de Dakar.

- trois véhicules Renault : Mégane, Break et clio à 28, 9 millions de francs comprenant la somme autorisée pour l'opération n°1537/97 de 12,5 millions de francs et les reliquats de quatre opérations antérieures : 8,25 millions, 2,6 millions, 1,7 million et 3,8 millions de francs correspondant aux excédents respectifs des opérations n°1325/95, 1368/96 et 1536/97 ;

**Attendu** que cette pratique est contraire aux dispositions du Recueil des textes de la Comptabilité de Gestion de l'ASECNA relatives au suivi comptable, budgétaire et aux procédures de gestion des investissements suivant lesquelles : « les crédits non utilisés à la date de clôture (d'une opération) sont annulés tant en autorisation d'ordonnancement qu'en autorisation de paiement » ;

**Attendu** que M. Ndiassé MBENGUE s'est déclaré fondé à utiliser lesdits reliquats pour réaliser, « devant l'urgence et pour l'efficacité, des opérations de même nature » ; que s'agissant en particulier de l'acquisition des véhicules, il a produit le marché de gré à gré n° 98/67/DTTXG signé par le Directeur technique, le Contrôleur financier de l'ASECNA et lui-même, d'une part et d'autre part, le Directeur et le représentant de la SERA (fournisseur) ;

**Qu'il n'y a cependant à l'appui de ce marché aucun acte du ministre de tutelle ;**

**Que** ces tentatives de justifications ne peuvent servir à le disculper des fautes de gestion consistant à imputer irrégulièrement des dépenses, se livrer, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage et violer les règles d'exécution des dépenses au sens des dispositions de l'article 49, 2°, 7° et 8° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

**Qu'il échet de retenir ce chef de prévention à son encontre ;**

#### **4. De l'exécution de dépenses non autorisées**

**Attendu** que M. MBENGUE est poursuivi pour avoir, en 1997, effectué des dépenses avec des crédits initialement affectés à d'autres opérations et mobilisé d'autres crédits sur une caisse d'avances sans que celle-ci n'ait été dûment créée, faits constitutifs de violations des règles d'exécution des dépenses au sens de l'article 49, 1° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** que plusieurs dépenses ont été relevées par lesquelles le prévenu a acquis des équipements météorologiques, le 12 décembre 1997, pour 24 millions de francs destinés aux opérations n°2023/94, 2035/94 2039/94 2040/94 concernant respectivement des tubes fluorescents d'éclairage, des valises FACOM, des barographes et des théodolites de sondage ;

**Que** sur la caisse d'avances prévue pour l'organisation des 7ème Assemblées et Conférence annuelles de la Région ACI Afrique, 1 437 500 francs ont été mobilisés sur la base du certificat administratif n°2508/AS/AHSBB du 28 octobre 1997 établi par M. MBENGUE, sans que ladite caisse d'avances n'ait été créée conformément aux dispositions du Recueil des Textes de la Comptabilité de Gestion de l'ASECNA qui prévoit une compétence conjointe de l'ordonnateur principal ou délégué, de l'agent comptable et du contrôleur financier ;

## COUR DES COMPTES

**Attendu** que le prévenu n'a apporté aucune justification de son action, se limitant à déclarer que son seul souci était de répondre à des urgences ;

**Qu'**il s'est ainsi rendu coupable de fautes de gestion consistant à ne pas soumettre à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, des actes ayant pour effet d'engager une dépense, infraction prévue par l'article 49, 1° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

### **5. Du dépassement de crédits**

**Attendu** que M. MBENGUE est poursuivi pour avoir, de 1996 à 1999, omis de régulariser une dette des AANS résultant d'un dépassement de crédits, faits prévus et punis, selon la décision de renvoi, par la jurisprudence (CDBF arrêt du 22 mai 1957) ;

**Attendu** que suivant cette jurisprudence, l'Administrateur - délégué avait l'obligation de surveillance de l'évolution technique et financière de son organisme ;

**Que** cependant, il ne peut être retenu à sa charge le dépassement de crédits en tant que tel puisqu'il est le fait de son prédécesseur, M. DEME ; qu'en ce qui concerne le défaut de surveillance de l'évolution technique et financière de son organisme, la loi organique n°99.70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ne prévoit aucune incrimination ni sanction ;

**Que** ce chef de prévention doit par conséquent être écarté ;

### **6. Du défaut de surveillance des actes de ses subordonnées**

**Attendu** qu'il a été relevé que le prévenu a couvert par des certificats administratifs des opérations effectuées par ses collaborateurs sur les caisses d'avances des AANS, faits constitutifs de défaut de contrôle des actes de dépenses de ses subordonnées prévu par l'article 49, 9° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** qu'en effet de nombreux certificats administratifs ont été produits tardivement au lieu des pièces justificatives requises pour des opérations effectuées sur les caisses d'avances ;

**Attendu** que le Recueil de la Comptabilité de Gestion de l'ASECNA dispose que le régisseur de la caisse d'avances est soumis au contrôle permanent du payeur pour le compte duquel il agit ; que l'article 6, alinéa 3 de l'annexe VI, modifiée, relative aux clauses financières du contrat particulier du 7 décembre 1987 ajoute que « le payeur des AANS est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'agent comptable de l'ASECNA. Il dépend de l'Administrateur-délégué sur le plan administratif »

**Qu'**en méconnaissance de ces dispositions, M. MBENGUE a négligé, en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de dépenses de ses subordonnées, faits prévus par l'article 49, 9° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** qu'il a déclaré à ce sujet qu'il appartenait au régisseur d'avances de produire les justifications de ses opérations ; que cette obligation dudit régisseur n'en soustrait pas moins le chef hiérarchique de son devoir de contrôle au sens des dispositions précitées ;

**Que** par conséquent, ce chef de prévention doit être retenu à l'encontre de M. MBENGUE ;

### III - Sur les responsabilités

**Attendu** que sauf en ce qui concerne les tentatives d'ouverture d'opérations, le paiement de rappels de salaires et d'indemnités et les frais d'études générales (opérations n° 1326/96), la responsabilité du prévenu est engagée au regard des dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Qu'**en effet ses explications tenant notamment à l'urgence, au souci d'efficacité, à l'identité de nature d'opérations successives et à l'obligation de justification par ses subordonnées ne le disculpent pas des actes établis à sa charge ;

**Qu'**il y a lieu, par conséquent, de le retenir dans les liens de la prévention de fautes de gestion et de le condamner conformément aux dispositions de l'article 51 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Attendu** que le traitement annuel de M. MBENGUE était de 19 032 440 francs en 1998, soit 38 064 880 pour deux années ;

### PAR CES MOTIFS

**Statuant** contradictoirement, en audience non publique, en premier et dernier ressort ;

### ARRETE

**Article premier .** – M. Ndiassé MBENGUE est déclaré non coupable de fautes de gestion relatives à des tentatives d'exécution d'opération de dépenses, au paiement de rappels de salaires et d'indemnités, au paiement de frais d'études générales et à un dépassement de crédits ;

**Article 2.** – M. Ndiassé MBENGUE est déclaré coupable de fautes de gestion consistant en la violation des dispositions de l'article 49, 1°, 2°, 7°, 8°, et 9° de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

**Article 3.** – M. Ndiassé MBENGUE est condamné à six millions (6 000 000) de francs d'amende en application des dispositions de l'article 51 de la loi organique précitée ;

**Article 4.** – M. Ndiassé MBENGUE est en outre condamné aux dépens ;

**Ainsi** jugé et prononcé par la Chambre de Discipline financière en son audience non publique tenue les jours, mois et an ci-dessus.

### ONT SIEGE :

MM. - Moustapha GUEYE, président de la Chambre de Discipline financière,  
Président ;  
- Abba GOUDIABY, Président de Chambre, conseiller ;  
- Vincent GOMIS, conseiller référendaire, conseiller ;

### EN PRESENCE DE :

MM. – Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du droit, représentant le  
Ministère public ;  
- Jean DACOSTA, greffier

## COUR DES COMPTES

**En foi de quoi**, le présent arrêt a été signé par le Président et le Greffier.

**En conséquence**, la République du Sénégal mande et ordonne à tous huissiers, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux Procureurs généraux et aux Procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique, de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

**En foi de quoi**, nous greffier près la chambre de discipline financière de céans, avons signé, scellé et délivré le présent arrêt pour première grosse à M. le Secrétaire général de la Cour des comptes qui le requiert.

\* \* \*