



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi



COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC 2011

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi



COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC
2011

Cour des comptes

Immeuble R+4 lot n° 427
Route du King Fahd Palace ; Almadies
BP : 9097 Dakar Peytavin
Dakar (Sénégal)
Tél. : (221) 33 859 96 97
Fax : (221) 33 859 90 40

Ce rapport est également disponible
sur le site web de la Cour des comptes : www.courdescomptes.sn

SOMMAIRE

DELIBERE.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2006	11
CHAPITRE 2 : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2007 ...	33
CHAPITRE 3 : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2008	61
CHAPITRE 4 : COMMUNE DE KAOLACK	83
CHAPITRE 5 : COMMUNE DE SAINT-LOUIS	111
CHAPITRE 6 : COMMUNE DE RICHARD TOLL	125
CHAPITRE 7 : VOYAGES D'ETUDES UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR	137
CHAPITRE 8 : VOYAGES D'ETUDES DE L'UNIVERSITE GASTON BERGER	151
CHAPITRE 9 : ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION	163
CHAPITRE 10 : MISE EN CONCESSION ET LIQUIDATION DE LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER DU SENEGAL (SNCS).....	177
CHAPITRE 11 : SOCIETE DAKAR DEM DIKK	199
CHAPITRE 12 : SOCIETE D'AMENAGEMENT ET DE PROMOTION DES CÔTES ET ZONES TOURISTIQUES DU SENEGAL (SAPCO-SENEGAL) ...	221
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUE.....	253
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	255

DELIBERE

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 sur la Cour des comptes, la Cour, délibérant en audience plénière solennelle, a adopté le présent rapport général public le 19 mars 2013.

Ce texte a été arrêté au vu des projets d'insertion préalablement communiqués aux administrations, collectivités et organismes concernés et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses. Ces réponses, publiées en application des dispositions précitées, engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents :

Monsieur Mamadou Hady SARR, Premier Président de la Cour des comptes ;

Monsieur Mamadou TOURE, Président de Chambre ;

Monsieur Oumar NDIAYE, Conseiller maître, Président de Chambre par intérim ;

Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire, Président de Chambre par intérim (Rapporteur) ;

Monsieur Abdoul Madjib GUEYE, Secrétaire général ;

Messieurs Hamidou AGNE, Joseph NDOUR, Boubacar BA (Rapporteur général du rapport public 2011), Alhassane Thierno BARO, Sabara DIOP, Conseillers maîtres ;

Messieurs Mamadou NDONG, Cheikh DIASSE (Rapporteur), Amadou Bâ MBODJI, Babacar BAKHOUM, Conseillers référendaires ;

Messieurs Aliou NIANE, Boubacar TRAORE, Malick LY, Cheikh LEYE, Ahmadou Lamine KEBE (Rapporteur) et Mamadou Lamine KONATE, Conseillers ;

Monsieur Fara Guédel MBODJI, Commissaire du Droit, représentant le ministère public ;

Monsieur Vincent GOMIS, Commissaire Adjoint du Droit ;

Avec l'assistance de Maître Ahmadou Moustapha MBOUP, Greffier en Chef.

INTRODUCTION

Le présent rapport rend compte des résultats des activités de contrôle de la Cour des comptes durant l'année 2011, conformément à l'article 3 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes qui dispose: « *la Cour établit un rapport général public annuel reprenant les principales observations qu'elle a faites dans l'année et les mesures préconisées pour y remédier* ».

Cette activité annuelle trouve une justification supplémentaire dans l'exigence accrue de transparence et d'imputabilité. Ainsi, la Cour des comptes est appelée, plus que jamais, à veiller au respect de ce principe en effectuant des contrôles et rendant publics leurs résultats, tant en ce qui concerne les observations que les recommandations.

Pour accomplir sa mission, elle bénéficie de dotations allouées par l'Etat et de ressources provenant de la Coopération française à travers le Projet d'Appui aux Administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES), du Fonds européen de Développement (FED), avec le Programme d'Appui au Programme national de Bonne Gouvernance (PA/PNGB) et de la Banque mondiale qui finance le Projet d'Appui aux Réformes des Finances publiques (PARFP).

En 2011, la Cour a fonctionné avec un effectif de trente (30) magistrats dont deux en détachement, vingt quatre (24) assistants de vérification, six (6) commissaires et un personnel administratif et technique au nombre de quarante cinq (45) agents. Malgré cet effectif, le personnel de contrôle reste insuffisant au regard du champ de compétences de la Cour. De plus, le Parquet reste toujours réduit à deux agents. Cette situation n'a pas manqué de ralentir le traitement diligent des contrôles.

En dépit de ces contraintes, la Cour a continué à exercer sa mission et s'est de nouveau appesantie, à travers les rapports finalisés en 2011, sur les bonnes pratiques à promouvoir dans la gestion des organismes et services publics. A cet égard, elle a relevé des insuffisances autant que des manquements, et proposé des correctifs.

Il est fait, dans le présent rapport, la synthèse des vérifications qui ont donné lieu à des rapports définitifs. Les principales observations formulées par la Cour, à l'issue de ses différentes missions de contrôle ainsi que l'essentiel des recommandations qui en découlent, y sont également reprises. C'est dire que, même s'il est principalement destiné au public, ce rapport sert aussi de rappel aux gestionnaires et aux autorités de tutelle des constatations et recommandations qui leur ont été notifiées, chacun en ce qui le concerne.

Les organismes contrôlés et leurs tutelles respectives ont reçu communication des insertions qui les concernent afin d'y apporter, par écrit, toutes les explications et justifications nécessaires. Celles-ci font également l'objet d'une insertion lorsqu'il y a lieu.

Le présent rapport comporte trois parties :

- la première partie porte sur l'exécution des lois de finances pour les années 2006, 2007 et 2008 ;
- la deuxième est relative à des observations sur la gestion des collectivités locales et autres administrations publiques. Elle concerne :
 - la Commune de Kaolack ;
 - la Commune de Saint Louis ;
 - la Commune de Richard TOLL ;
 - les Voyages d'études de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar ;
 - les Voyages d'études de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis ;
 - l'Ecole nationale d'Administration.
- la troisième porte sur le contrôle de la gestion des entreprises du secteur parapublic. Les entités vérifiées sont :
 - la Mise en concession et liquidation de la Société nationale des Chemins de Fer du Sénégal (SNCS) ;
 - la Société Dakar Dem Dikk ;
 - la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du SENEGAL (SAPCO-SENEGAL).

PREMIERE PARTIE :

CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DES FINANCES POUR LES GESTIONS 2006, 2007 et 2008

CHAPITRE 1

CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2006

I. RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2006

En 2006, le budget de l'Etat a été arrêté, après rectification, à 1 439,6 milliards de FCFA de ressources et à 1 461,6 milliards de FCFA de charges, soit un déficit prévisionnel de 22 milliards de FCFA.

1. Résultats généraux

Les résultats d'exécution des lois de finances pour l'année 2006 se présentent comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau n° 1 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 2006

En milliards de FCFA

Nature des opérations	Prévisions LFI			Prévisions LFR			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde réel
A - BUDGET GENERAL	1 344,1	1 360,6	-16,5	1397,9	1414,4	-16,5	1177,4	1349,5	-172,1
I - OPERATIONS DONT LE TRESOR EST COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL I	1051,1	1067,6	-16,5	1070,5	1087	-16,5	1066,8	1238,9	-172,1
Titre 1 Dette publique		119,5			97,5			154,2	
Titre 2 Personnel		266,3			266,3			285,5	
Titre 3 Fonctionnement		197,2			204,7			192,8	
Titre 4 Autres transferts courants		164,3			173,5			264,5	
Dépenses à régulariser								4,4	
Titre 5 et 6 Dépenses en capital sur ressources internes		320,3			345			332,5	
Dépenses à régulariser sur investissement								5,1	
II - OPERATIONS DONT LE TRESOR N'EST PAS COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL II	293	293	0,0	327,4	327,4	0,0	110,6	110,6	0,0
<i>Dépenses en investissement sur ressources externes:</i>		293		327,4	327,4		110,6	110,6	
Emprunts	191,9	191,9	0,0	226,3	226,3	0,0	68,9	68,9	0,0
Subventions	101,1	101,1	0,0	101,1	101,1	0,0	41,7	41,7	0,0
B - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	41,7	47,2	-5,5	41,7	47,2	-5,5	58,5	49,3	9,2
TOTAL (A+B)	1 385,8	1 407,8	-22	1439,6	1461,6	-22	1 235,9	1 398,8	-162,8

L'exécution des lois de finances pour 2006 dégage un solde net de -162,8 milliards de FCFA composé d'un déficit du budget général de 172,1 milliards de FCFA et d'un excédent de 9,2 milliards de FCFA concernant les comptes spéciaux du Trésor.

1.1. Budget général

1.1.1. Recettes

Les recettes du budget général ressortent à 1 177,4 milliards de FCFA sur des prévisions de 1 419,9 milliards de FCFA intégrant le financement du déficit, soit un taux de réalisation de 82,9%, imputable essentiellement aux recettes internes.

Tableau n° 2 : Prévisions et réalisations des recettes du budget général en 2006

En milliards de FCFA

Recettes	Prévisions	Réalisations	Taux d'exécution %
Recettes internes	1092,5	1066,8	97,6
Recettes externes	327,4	110,6	33,7
Total	1419,9	1177,4	82,9

1.1.1.1. Recettes internes

Prévues pour un montant de 1 092,5 milliards de FCFA, les recettes internes du budget général s'élèvent à 1 066,8 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 97,6%. Ce niveau appréciable est dû aux recettes exceptionnelles, aux dons et aux recettes fiscales.

Il convient de remarquer que, depuis 2004, les remises et les annulations de dettes constituées pour l'essentiel de l'initiative PPTE et IADM occupent une part importante dans les recettes internes.

Avec un PIB nominal de 4 802,2 milliards de FCFA en 2006, le taux de pression fiscale s'établit à 19,1%. Il suit une tendance relativement constante depuis 2002 et satisfait le critère de convergence de l'UEMOA sur la pression fiscale qui doit être supérieur à 17%.

1.1.1.2. Recettes externes

Les prévisions de financement des investissements du budget général par les ressources externes arrêtées à 327,4 milliards de FCFA, ont été exécutées à 110,6 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 33,7%. Sur un total de recettes de 1 177,4 milliards de FCFA, la part des recettes externes dans le budget général représente 9,4%.

1.1.2. Dépenses

Le tableau ci-après présente les prévisions et réalisations de dépenses en 2006.

Tableau n° 3 : Prévisions et dépenses effectives du budget général en 2006

En milliards de FCFA

Nature de la dépense	Prévisions (1)	Réalisations (2)	Ecart (3) = (1) – (2)	Part sur le total des dépenses effectives
A-Dépenses sur ressources internes	1 087,0	1 238,9	- 151,9	91,8
Titre 1 : Dette publique	97,5	154,2	- 56,7	11,4
Titre 2 : Personnel	266,3	285,5	-19,2	21,1
Titre 3 : Fonctionnement	204,7	192,8	11,9	14,2
Titre 4 : Autres Transferts courants	173,5	264,5	- 91,0	19,6
Dépenses à régulariser sur fonctionnement	-	4,4	- 4,4	0,3
Titre 5 et 6 Investissement	345,0	332,5	12,5	24,6
Dépenses à régulariser sur investissement	-	5,1	- 5,1	0,3
B- Dépenses sur ressources externes	327,4	110,6	216,8	8,1
Total Budget Général (A+B)	1 414,4	1 349,5	64,9	100

Prévues à 1 414,4 milliards de F CFA, les dépenses du budget général s'établissent à 1 349,5 milliards F CFA, soit un taux d'exécution de 95,4%.

1.1.2.1. Dépenses sur ressources internes

Les dépenses sur ressources internes s'élèvent à 1238,9 milliards de FCFA sur des prévisions de 1087 milliards de FCFA.

1.1.2.1.1. Dépenses sur ressources internes selon la nature

Titre 1 : Dette publique

Le service de la dette publique pour l'année 2006 s'élève à 154,2 milliards de FCFA sur des prévisions de 97,5 milliards de FCFA. La dette publique extérieure a été exécutée pour un montant de 122,02 milliards de FCFA dont 84,6 milliards de FCFA en amortissement et 37,4 milliards de FCFA en intérêts, soit 30,6% du service de la dette extérieure. En 2005, les intérêts sur la dette extérieure s'élevaient à 6,4 milliards de FCFA, soit un taux de 5,1% du service de la dette.

La Cour n'a pas reçu d'explication sur l'augmentation considérable de 31 milliards de FCFA du montant des intérêts payés sur la dette extérieure entre 2005 et 2006.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à lui produire, à l'avenir, les conventions de financement signées pour les exercices sous revue ainsi que la situation détaillée des remboursements par bailleur comportant les montants du principal, des intérêts et des commissions.

Le ratio de l'encours de la dette publique rapporté au Produit Intérieur Brut (PIB) nominal s'établit à 42,1% pour une norme Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) inférieure ou égale à 70%. Ce ratio ne prend pas en compte les titres d'Etat PBE et les bons du Trésor sur formule dont les montants n'ont pas été communiqués à la Cour.

Titre 2 : Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à 285,5 milliards de FCFA. Ce montant ne fait pas apparaître les dépenses de personnel de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales.

Le ratio de la masse salariale, ramenée uniquement aux dépenses du titre II, sur les recettes fiscales s'établit à 31,1% pour une norme UEMOA inférieure ou égale à 35%.

Titre 3 : Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à 192,8 milliards de FCFA sur des prévisions de 204,7 milliards de FCFA.

Titre 4 : Autres transferts courants

Les transferts courants hors dotation aux Comptes spéciaux du Trésor (CST) s'élèvent à 264,49 milliards de FCFA sur des prévisions de 173,5 milliards de FCFA.

La Cour a constaté l'imputation, au budget général, de paiements à régulariser d'un montant de 4,4 milliards de FCFA exécutés sans ouverture de crédits et sans être régularisés par un ordonnancement a posteriori avant la clôture de la gestion.

Pour la Cour, l'existence de dépenses à régulariser au-delà de la clôture de la gestion constitue une violation des dispositions combinées des articles 100 à 102 du décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique. En effet, il résulte desdites dispositions que les dépenses payables sans ordonnancement

préalable doivent être déterminées sans contestation, inévitables pour l'Etat et prévues par une instruction du ministre chargé des Finances. De même, elles doivent bénéficier d'une couverture budgétaire puisque l'article 102 précise bien que tout mandat de paiement énonce l'imputation budgétaire correspondante.

Titres 5 et 6: Dépenses d'investissement sur ressources internes

Les dépenses d'investissement dont le Trésor est comptable assignataire ont été ordonnancées en 2006 pour un montant de 337,6 milliards de FCFA dont 5,1 milliards de FCFA de dépenses à régulariser. Les crédits de la gestion s'élèvent à 414,9 milliards de FCFA.

Le ratio des investissements financés sur ressources internes (337,6 milliards de FCFA) par rapport aux recettes fiscales (917,7 milliards de FCFA) s'établit à 36,7%. Il est donc supérieur à la norme plancher de 20% fixée par l'UEMOA.

1.1.2.1.2. Dépenses sur ressources internes selon la destination

Selon les institutions ou ministères utilisateurs, les dépenses internes hors dette publique se répartissent ainsi qu'il suit :

- 64,7 milliards de FCFA pour les pouvoirs publics dont 27,7 milliards de FCFA de fonctionnement et 37 milliards de FCFA d'investissement ;
- 1017,3 milliards de FCFA de moyens des services pour les ministères et les dépenses communes dont 719,4 milliards de FCFA de fonctionnement et 297,9 milliards de FCFA d'investissement.

1.1.2.2. Dépenses sur ressources externes

Les dépenses exécutées au titre des projets financés sur ressources externes s'élèvent à 110,5 milliards de FCFA sur des prévisions de 327,3 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 33,7%. Les ressources non consommées s'établissent à 216,8 milliards de FCFA.

Les dépenses sur emprunt se chiffrent à 68,9 milliards de FCFA. Les dépenses sur subvention se chiffrent à 41,6 milliards de FCFA, soit 29% du total.

1.2. Comptes spéciaux du Trésor (CST)

En 2006, le compte « Prêts à divers organismes » et le compte « Avances à deux ans aux établissements publics » n'ont enregistré aucune opération effective. Les comptes « Opérations monétaires », « Garanties et avals » et « Avances à divers organismes » n'ont pas fonctionné en dépit des prévisions.

1.2.1. Ressources et charges des CST

Les ressources des CST comprennent des ressources affectées pour un montant de 41,7 milliards de FCFA et une dotation du budget général pour un montant de 5,5 milliards de FCFA, dont 3,5 milliards de FCFA pour les comptes « garanties et avals » et 2 milliards de FCFA pour les comptes de « prêt ».

Les charges des (CST) ont été prévues en équilibre pour un montant de 47,2 milliards de FCFA.

1.2.2. Résultats des CST

A l'exécution, les recettes des CST s'établissent à 58,5 milliards de FCFA, les dépenses à 49,2 milliards de FCFA, soit un solde global de 9,2 milliards de FCFA.

Des plus-values de recettes ont été réalisées pour un montant de 20 milliards de FCFA dont 13,5 milliards de FCFA pour le « Fonds national de Retraite » et 6,5 milliards de FCFA pour les « avances à un an aux particuliers ».

Pour des recettes et des dépenses qui s'établissent respectivement à 47,9 milliards de FCFA et 38,4 milliards de FCFA, les comptes d'affectation spéciale ont enregistré un solde créditeur de 9,5 milliards de FCFA.

Les autres (CST) ont été exécutés à hauteur de 10,5 milliards de FCFA en recettes et 10,8 milliards de FCFA en dépenses, soit un solde débiteur de - 0,3 milliard de FCFA.

Les comptes dont les soldes sont considérés comme non reportables ont enregistré une perte de 292 901 083 FCFA.

La Cour a constaté que, contrairement aux dispositions de l'article 9 de la loi de finances initiale qui prévoit que « pour 2006, les soldes créditeurs des comptes d'affectation spéciale ne sont pas reportables à l'exception du Fonds national de Retraite », les soldes des comptes d'affectation spéciale « Frais de contrôle des entreprises publiques » et « Caisse d'encouragement à la pêche » qui ont enregistré des soldes débiteurs ont été transférés en pertes au Compte permanent des découverts du Trésor.

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, c'est la volonté d'assurer le fonctionnement correct du compte ainsi que le souci d'éviter les dérapages rendus possible par l'existence de moyens supplémentaires qui ont justifié un tel traitement du solde de ces comptes.

La Cour a fait observer qu'en vertu des dispositions de l'article 25 de la loi organique portant loi de finances (LOLF): « sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte

spécial est reporté d'année en année. Toutefois, les pertes et profits constatés sur toutes catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 36 de la présente loi organique ».

Il résulte de cet énoncé que, contrairement au résultat des autres comptes spéciaux du Trésor, les pertes et profits des comptes d'affectation spéciale ne sont pas à transférer. Le principe du report leur est appliqué sauf volonté contraire du législateur.

La rédaction du texte mérite d'être réexaminée puisqu'il prévoit une exception au principe du report et y apporte une dérogation pour les pertes et profits constatés sur tous les CST avant d'édicter une exception pour les comptes d'affectation spéciale, dont les pertes et profits ne sont pas transférés mais reportés. Ce qui semble incohérent en raison de la nature des pertes et profits qui doivent être transférés.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de :

- veiller à ce que les comptes d'affectation spéciale fonctionnent conformément à la réglementation ;
- d'entamer une réflexion en vue de simplifier la rédaction de l'article 25 de la LOLF afin d'en assurer une plus grande clarté.

1.3. Gestion des opérations de trésorerie

La gestion des opérations de trésorerie de l'Etat a occasionné, durant l'année 2006, des pertes d'un montant total de 704 237 805 FCFA.

Aucun profit n'a été enregistré.

Sous réserve des écarts relevés, dans la gestion des opérations de trésorerie, sur les comptes « Remises aux débiteurs de timbres » et « Frais de poursuite », le résultat de l'année à transférer au Compte permanent des découverts du Trésor, conformément à l'article 36 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001, s'établit ainsi qu'il est indiqué au tableau ci-après.

Tableau n° 4 : Compte de résultat de l'année

En FCFA

Nature	Recettes/ Profits	Dépenses/ Pertes	Résultats
Budget général	1 177 408 857 157	1 349 468 489 886	-172 059 632 729
Comptes spéciaux du Trésor		292 901 083	-292 901 083
Opérations de trésorerie		704 237 805	-704 237 805
Total	1 177 408 857 157	1 350 465 628 774	-173 056 771 617

2. Gestion des autorisations budgétaires

2.1. Gestion des crédits du budget général en 2006

2.1.1. Modifications des crédits en cours de gestion

2.1.1.1. Dette publique

D'un montant initial de 119,5 milliards de FCFA, les crédits ouverts au titre de la dette publique ont été ramenés par la LFR à 97,5 milliards de FCFA, soit une baisse de 22 milliards de FCFA.

2.1.1.2. Dépenses ordinaires

La LFR a modifié à la hausse le montant des crédits afférents au fonctionnement et aux transferts en les portant respectivement à 204,7 milliards de FCFA et à 173,5 milliards de FCFA. Ainsi, l'augmentation des crédits s'élève à 7,5 milliards de FCFA pour les dépenses de fonctionnement et à 9,2 milliards de FCFA pour les dépenses de transfert.

Les modifications de la répartition des crédits ont touché tous les titres relatifs aux dépenses courantes comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : Modifications réglementaires des crédits par titre en 2006

En milliards de FCFA

Nature des dépenses	Pouvoirs publics		Ministères		Dépenses communes		Totaux	
	Augmentation	Diminution	Augment.	Diminut.	Augment.	Diminut.	Augment.	Diminut.
Titre 2	1,6	0,0	0,4	-0,0	0,0	-2,0	2,1	-2,1
Titre 3	6,0	0,0	1,6	-4,2	0,0	-5,6	7,7	-9,8
Titre 4	0,2	0,0	4,0	-0,5	0,0	-1,6	4,2	-2,1
Total	7,8	0,0	6	-4,7	0,0	-9,2	14	-14
Part sur total %	56,6	0	43,3	34,1	0	65,8	100	100

Les modifications des crédits alloués aux dépenses courantes s'équilibrent à 14 milliards de FCFA. Les augmentations concernent notamment les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics pour 6 milliards de FCFA et les dépenses de transfert des ministères pour 4 milliards de FCFA. Quant aux diminutions, elles concernent principalement les dépenses communes pour un montant 9,2 milliards de FCFA et les dépenses des ministères à hauteur de 4,7 milliards de FCFA.

Toutefois, il ressort du pointage effectué par la Cour sur les actes que les modifications de crédits opérées par voie réglementaire s'équilibrent à 37 404 682 460 FCFA.

Le tableau suivant indique les différences entre son pointage et la présentation du ministère de l'Economie et des Finances.

Tableau n° 6 : Comparaison des montants des modifications entre les actes et le PLR en 2006

En FCFA

Section	Modifications selon les actes	Modifications selon le PLR	Différences (en valeur absolue)
Titre 2			
35 M. Fonction Pub.	27 100 000	22 000 000	5 100 000
55 M. Jeunesse	-	5 100 000	5 100 000
Titre 3			
30 Primature	227 000 000	150 000 000	77 000 000
31 M. Affaires étrangères	742 592 857	706 088 857	36 504 000
33 M. Intérieur et CL	- 1 033 204 962	- 924 904 962	108 300 000
37 M. Coopération décent. et Plan. rég.	10 000 000	-	10 000 000
61 M. Plan	-	10 000 000	10 000 000
Titre 4			
60 Dépenses communes	- 1 608 313 950	- 1 603 109 950	5 204 000
65 M. Collectivités Locales et décent.	- 412 300 000	-	412 300 000
69 M. Cadre de vie et loisirs	-	- 412 300 000	412 300 000

D'après le ministère de l'Economie et des Finances, des erreurs ont été commises au niveau des actes. C'est ce qui explique les différences constatées entre les actes et le Projet de Loi de Règlement (PLR).

La Cour fait observer au ministère de l'Economie et des Finances que les erreurs de saisie et d'imputation alléguées n'ayant pas fait l'objet de rectifications, des dépenses ont pu être imputées irrégulièrement sur les sections concernées.

2.1.1.3. Dépenses d'investissement

Aux tableaux figurant au PLR et relatifs aux dépenses d'investissements, les crédits intègrent les ressources intérieures et les ressources extérieures, sans distinction.

Le ministère de l'Economie et des Finances a suppléé ce dysfonctionnement par la production d'autres tableaux tout en considérant qu'une telle séparation n'est exigée ni par la loi organique ni par la nomenclature budgétaire.

La Cour fait observer que les investissements sur ressources internes et les investissements sur ressources externes sont bien séparés dans les lois de finances.

Le fondement d'une telle distinction ne réside pas dans la LOLF mais bien dans la Loi de Finances Initiale (LFI) et la Loi de Finances Rectificatives (LFR). C'est ainsi que les articles 6 et 7 de ces textes ont respectivement ouvert des crédits de paiement au titre des dépenses en capital sur ressources internes et affecté des prévisions de tirage à des dépenses en capital sur ressources extérieures.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de distinguer, à l'avenir, dans le PLR les dépenses en capital sur ressources internes et les dépenses en capital sur ressources externes.

a) Dépenses d'investissement sur ressources internes en 2006

Du montant initial de 320,3 milliards de FCFA, les crédits de paiement ont été réévalués par la LFR à 345 milliards de FCFA, soit 3,75 milliards de FCFA de crédits supplémentaires pour le titre 5 « investissements exécutés par l'Etat » et 20,9 milliards de FCFA pour le titre 6 « transferts en capital ».

Des crédits non utilisés en 2005 ont été reportés sur la gestion 2006 pour un montant de 69 964 617 514 de FCFA.

La Cour constate des écarts par section entre les crédits disponibles en fin 2005 et les crédits reportés en 2006 pour un montant de -18 872 434 408 FCFA, ce que le ministère de l'Economie et des Finances explique par une différence de méthode de calcul.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de calculer les crédits disponibles sur la base des ordonnancements afin de mettre un terme aux écarts entre les crédits non consommés et les crédits reportables et d'éviter les reports de crédits de titres qui, en réalité, présentent des dépassements.

Des modifications ont également porté sur la répartition des crédits de paiement pour un montant de 3 milliards de FCFA en diminution pour le titre 5 et d'un montant de 3 milliards de FCFA en augmentation pour le titre 6.

La Cour fait observer que ces montants qui résultent de contractions entre sections à l'intérieur des titres ne rendent pas compte de la totalité des augmentations et de la totalité des diminutions de crédits en cours de gestion.

Après retraitement sans contraction par la Cour, les mouvements de crédits applicables aux dépenses d'investissement s'établissent à 60 190 087 859 FCFA pour les augmentations et à 60 188 887 859 FCFA pour les diminutions, soit un écart de 1 200 000 FCFA.

Par ailleurs, la Cour a constaté l'imputation dans la LFI de 293 milliards de FCFA de dépenses en capital sur ressources externes au titre 6 réservé aux transferts en capital sur ressources internes.

La Cour rappelle que les transferts en capital ne peuvent provenir que des ressources internes puisque les ressources extérieures ont déjà leur destination conformément à l'article 7 de la LFI et de la LFR et à l'annexe V.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de présenter la LFI en respectant l'affectation des ressources aux titres appropriés.

b) Dépenses d'investissement sur ressources externes en 2006

D'un montant initial de 1529,2 milliards de FCFA, la LFR a porté les financements acquis à 1563,6 milliards de FCFA dont 1091,3 milliards de FCFA pour les emprunts et 472,2 milliards de FCFA pour les subventions.

Les prévisions de tirage initialement établies à 292,9 milliards de FCFA ont été portées par la LFR à 327,3 milliards de FCFA, comprenant 226,3 milliards de FCFA pour les emprunts et 101 milliards de FCFA pour les subventions.

2.1.2. Utilisation des crédits en 2006

2.1.2.1. Utilisation des crédits alloués aux dépenses ordinaires

L'utilisation des crédits alloués aux dépenses ordinaires du budget général, hors dette publique, a donné lieu à des dépassements et à des crédits non consommés comme indiqué au tableau ci- après.

Tableau n° 7 : Utilisation des crédits en 2006

En milliards de FCFA

Titre	Pouvoirs Publics		Ministères		Dépenses communes		Totaux	
	Disponible	Dépassement	Dispo.	Dépasse.	Dispo.	Dépasse.	Dispo.	Dépasse.
Titre 2	0,0	- 0,7	16	- 28,7	-	- 5,7	16	- 35,1
Titre 3	1,1	- 0,8	12,7	- 5	1,9	-	15,7	- 5,8
Titre 4	0,7	- 0,8	2	- 3,9	-	- 81,3	2,7	- 86
Total	1,8	- 2,3	30,7	- 37,6	1,9	- 87	34,4	- 126,9

Le montant des dépassements s'élève à 126,9 milliards de FCFA et celui des crédits non consommés à 34,4 milliards de FCFA.

2.1.2.1.1. Dépassements de crédit

Les dépassements de crédits portent à la fois sur des crédits évaluatifs et sur des crédits limitatifs. Leur répartition figure au tableau n° 8 ci-dessous.

Tableau n° 8 : Dépassements selon la nature des crédits en 2006

En milliards de FCFA

Intitulés	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Montants	Part dans le dépassement %
Crédits évaluatifs	196 882 712 907	316 018 809 529	-119 136 096 622	93,6%
Crédits limitatifs	114 867 752 434	122 914 963 743	-8 047 211 309	6,3%
Total	311 750 465 341	438 933 773 272	-127 183 307 931	100%

Les dépassements sur crédits limitatifs s'élèvent à 8 milliards de FCFA. Deux titres sont concernés par ces dépassements. Il s'agit des dépenses de fonctionnement pour 3,3 milliards de FCFA et des autres transferts courants pour 4,7 milliards de FCFA.

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, les dépassements sur crédits limitatifs sont dus aux réaménagements du Gouvernement non suivis sur le plan budgétaire.

Cependant, la Cour relève qu'en pareille circonstance la loi autorise le recours à une loi de finances rectificative.

La Cour rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, « **les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts** ». En conséquence, les dépassements constatés sur les crédits limitatifs sont irréguliers.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de :

- mettre fin à l'imputation de dépenses auxquelles s'appliquent des crédits limitatifs au-delà des plafonds autorisés ;
- recourir à la LFR lorsque les modifications doivent dépasser les limites fixées par voie réglementaire.

Les dépassements sur crédits évaluatifs s'élèvent à 119,1 milliards de FCFA.

2.1.2.1.2. Crédits non consommés

Les crédits non consommés relatifs aux dépenses ordinaires, hors dette publique, s'élèvent à 34,4 milliards de FCFA.

Leur répartition par titre est retracée au tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : Crédits non consommés par titre en 2006

En milliards de FCFA

Titres	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Crédits non consommés	Part sur le total %
Titre 2 : Personnel	141,5	125,4	16	46,7
Titre 3 : Fonctionnement	130,7	115,1	15,7	45,4
Titre 4 : Autres transferts courants	58,2	55,5	2,7	7,9
Total	330,4	296	34,4	100

Selon la nature, les crédits non consommés concernent les dépenses de personnel pour 16 milliards de FCFA, de fonctionnement pour 15,7 milliards de FCFA et les autres transferts courants pour 2,7 milliards de FCFA représentant respectivement 46,7%, 45,4% et 7,9% du total.

La répartition des crédits non consommés selon la destination, se présente, comme indiqué au tableau ci-après.

Tableau n° 10 : Crédits non consommés selon la destination en 2006

En milliards de FCFA

Section	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Crédits non consommés	Part %
Pouvoirs publics	15 617 507 686	13 737 377 639	1 880 130 047	5,4
Administration générale	62 500 453 313	57 838 513 801	4 661 939 512	13,5
Action économique	20 202 689 572	17 111 683 348	3 091 006 224	8,9
Action culturelle et sociale	189 148 846 880	166 274 097 740	22 874 749 140	66,4
Ministères	271 851 989 765	241 224 294 889	30 627 694 876	88,9
Dépenses communes	42 804 226 208	40 873 081 844	1 931 144 364	5,7
Total général	330 273 723 659	295 834 754 372	34 438 969 287	100

Le montant des crédits non consommés des pouvoirs publics s'élève à 1,8 milliard de FCFA, soit 5,46% du total des crédits non consommés de la gestion.

Concernant les ministères, les crédits non consommés s'élèvent à 30,6 milliards de FCFA. S'agissant des dépenses communes, les crédits non consommés s'élèvent à 1,9 milliard de FCFA, soit 5,7% de l'ensemble des crédits disponibles en fin de gestion.

La Cour a constaté que le ministère de l'Economie et des Finances prend en compte, dans l'ajustement des crédits, les dépenses sur ressources extérieures dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire.

Pour la Cour, l'ajustement porte sur les crédits dont le Trésor public est comptable assignataire et non sur les prévisions de tirage qui sont des fonds disponibles dont l'annulation ne peut résulter de l'absence de consommation au cours de l'exercice.

Elle rappelle, en outre, que les annulations de crédits non consommés se calculent en faisant la différence entre les crédits ouverts et les dépenses effectuées et non par la différence entre les dépassements et les crédits non consommés tel qu'arrêté par l'article 7 du PLR.

2.1.2.2. Utilisation des crédits alloués aux dépenses d'investissement en 2006

2.1.2.2.1. Crédits relatifs aux investissements sur ressources internes

L'utilisation des crédits d'investissement sur ressources internes a été marquée par des dépassements de crédits et des crédits non consommés à la clôture de la gestion.

Le total des dépassements s'établit à 5,7 milliards de FCFA. Ils se répartissent ainsi : 4,7 milliards de FCFA pour le titre 5 et 1 milliard de FCFA pour le titre 6.

Le total des crédits disponibles pour les investissements est de 88,1 milliards de FCFA. Ce total est imputable au titre 5 pour un montant de 38,5 milliards de FCFA et au titre 6 pour un montant de 49,6 milliards de FCFA.

La Cour a constaté que des dépenses d'investissement « à régulariser » d'un montant de 5,08 milliards de FCFA ont été exécutées sans être régularisées avant la clôture de la gestion. Elles n'ont pas ainsi une imputation définitive au budget.

La Cour rappelle que ces dépenses sont irrégulières. En effet, aux termes des dispositions de l'article 10 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique : « Aucune dépense ne peut être engagée, ordonnancée ou payée à la charge de l'Etat et des autres organismes publics si elle n'a pas été prévue au budget de l'Etat et n'est pas couverte par des crédits régulièrement ouverts ».

En ce qui concerne les ajustements de crédits proposés par le PLR, la Cour constate que les crédits d'investissement ne sont pas pris en compte au tableau des ouvertures de crédits complémentaires figurant à l'article 8 du PLR. En revanche, ils le sont au tableau relatif aux crédits à annuler figurant à l'article 7.

Elle fait observer que les dépassements de crédits d'investissement et les crédits d'investissement non consommés doivent respectivement faire l'objet d'ouvertures complémentaires et d'annulations pour les montants concernés à chaque titre.

Le tableau ci-dessous en donne une indication.

Tableau n° 11 : Ouvertures de crédits complémentaires et annulations de crédits relatifs aux dépenses d'investissements en 2006

En milliards de FCFA

Titres	Crédits non consommés	Reports de crédits sur 2007*	Annulations	Ouvertures de crédits complémentaires
Titre 5	38 556 617 492	16 647 139 950	21 909 477 542	4 675 138 651
Titre 6	49 579 291 968	32 502 677 980	17 076 613 988	1 025 675 000
Total	88 135 909 460	49 149 817 930	38 986 091 530	5 700 813 651

* Source : Arrêtés de report de 2006 sur 2007

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de prendre en compte :

- le montant de **38 986 091 530 F CFA de crédits d'investissement non consommés concernant les annulations figurant à l'article 7 du PLR ;**
- le montant de **5 700 813 651 F CFA de crédits d'investissement constatés en dépassement s'agissant des ouvertures de crédits complémentaires figurant à l'article 8 du PLR.**

2.1.2.2.2. Prévisions de tirages

La Cour n'a pas constaté de dépassements sur les fonds alloués aux investissements sur ressources extérieures. En revanche, sur des prévisions de tirage de 327,4 milliards de FCFA, seuls 110,6 milliards de FCFA ont été ordonnancés. Il en résulte des ressources non absorbées d'un montant de 216,8 milliards de FCFA.

La répartition par secteur des ressources non absorbées s'établit comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau n° 12 : Situation des ressources non absorbées en 2006

En milliards de FCFA

Secteurs d'activité	Emprunt		Subvention		Ressources non absorbées	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Emprunt	Subvention
Primaire	47 715 000 000	22 974 213 631	23 305 000 000	7 335 857 485	24 740 786 369	15 969 142 515
Secondaire	16 460 000 000	7 052 665 124	5 902 000 000	5 633 252 443	9 407 334 876	268 747 557
Tertiaire	81 562 000 000	14 895 858 455	25 475 000 000	10 131 821 668	66 666 141 545	15 343 178 332
Quatenaire	80 558 000 000	23 981 486 824	46 395 000 000	18 567 410 420	56 576 513 176	27 827 589 580
Total	226 295 000 000	68 904 224 034	101 077 000 000	41 668 342 016	157 390 775 966	59 408 657 984

2.2. Gestion des comptes spéciaux du Trésor en 2006

2.2.1. Suivi des pertes et profits de change au budget général sans suppression du compte spécial du Trésor y relatif

La loi de finances initiale pour l'année 2006, en son article 11, continue de prévoir un compte d'opérations monétaires « Pertes et profits de change » pour un montant de 800 000 000 de FCFA alors que les opérations de cette nature ne sont plus suivies au niveau des CST par le ministère de l'Economie et des Finances, ce qui était déjà le cas en 2005.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à supprimer de la loi de finances le Compte spécial du Trésor « Pertes et Profits de change ».

2.2.2. Modification des crédits en cours de gestion en 2006

Au cours de l'année 2006, la Cour n'a reçu aucun acte modificatif portant sur la répartition des crédits.

En revanche, elle a constaté que le montant des crédits ouverts au compte « Frais de contrôle des entreprises publiques » a été augmenté de 30.000.000 FCFA par arrêté d'ouverture de crédit n° 007292/MEF/DGF/DB du 03 novembre 2006.

2.2.3. Utilisation des crédits en 2006

2.2.3.1. Dépassements de crédits

La gestion des crédits des CST a donné lieu à des dépassements d'un montant total de 10,6 milliards de FCFA ainsi réparti :

- 28 572 826 FCFA au titre des « Frais de contrôle des entreprises publiques » ;
- 3 622 291 808 FCFA au titre du « Fonds national de Retraite » ;
- 6 943 239 302 FCFA au titre des « Avances à un (1) an aux particuliers ».

Pour ce dernier compte, avec une prévision de 100 millions de FCFA, 7 milliards de FCFA ont été dépensés.

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, le dépassement sur le « Fonds national de Retraite » (FNR) s'explique par les cotisations excédentaires, celui des « Avances à un (1) an aux particuliers » par l'augmentation des bénéficiaires et du montant des avances de Tabaski et de pèlerinage et, enfin, celui du compte « frais de contrôle des entreprises publiques », par le relèvement de ses crédits, par arrêté, pour un montant de 30 millions de FCFA.

La Cour fait observer que les crédits ouverts au titre du compte « Avances à 1 an aux particuliers » ont un caractère limitatif et qu'en conséquence, des avances accordées pour un montant de 7,1 milliards de FCFA sur des prévisions de 0,1 milliard de FCFA constituent un dépassement irrégulier.

Elle recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à l'exécution en équilibre des comptes d'affectation spéciale « Fonds national de retraite » et « frais de contrôle des entreprises publiques » et de mettre un terme au dépassement constaté sur le compte d' « avances à 1 an aux particuliers ».

2.2.3.2. Crédits non consommés

L'utilisation des crédits ouverts aux CST pour la gestion 2006 a donné lieu à des crédits non consommés à la fin de cette gestion pour un montant total de 8,53 milliards de FCFA imputable principalement aux comptes de garanties et d'avaux et aux comptes de prêts.

2.2.4. Ajustements de crédits proposés par le projet de loi de règlement

La Cour a constaté que le ministère de l'Economie et des Finances a proposé dans le projet de loi de règlement des ouvertures de crédits complémentaires pour un montant de 2 088 915 717 FCFA alors que les dépassements s'élèvent à 10 594 103 936 FCFA.

La proposition du ministère de l'Economie et des Finances résulte de la différence entre les dépassements et les crédits non consommés.

De même, le ministère de l'Economie et des Finances n'a proposé dans le projet de loi de règlement aucune annulation de crédits en raison de la contraction entre dépassements et crédits non consommés.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de prendre en compte le montant des dépassements pour les ouvertures de crédits complémentaires et celui des crédits non consommés pour les annulations de crédits non consommés au lieu de procéder à une contraction pour aboutir à un montant net.

2.2.5. Gestion des plus-values de recettes des CST

La Cour a constaté des dépassements de crédits sur les comptes « Fonds national de retraite » et « Frais de contrôle des entreprises publiques ».

Le ministère de l'Economie et des Finances explique ces dépassements par des surplus de recettes réalisées à ces comptes.

La Cour rappelle que l'utilisation d'un surplus de recettes d'un CST est subordonnée à un arrêté d'ouverture de crédits pour le montant du surplus à dépenser conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances qui prévoit que « si en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre chargé des finances dans la limite de cet excédent de recettes ».

Elle a constaté que l'arrêté n'a pas été pris pour le « FNR ». Pour le compte « Frais de contrôle des entreprises publiques », même si l'acte a été pris, la plus value déclarée n'a pas été pas enregistrée à la balance générale des comptes du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF).

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de prendre un arrêté de majoration des crédits lorsque les recettes sont réellement supérieures aux prévisions avant leur utilisation.

II DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE GESTION 2006

1. Sur les documents produits par le ministère de l'Economie et des Finances

Les documents produits par le ministère de l'Economie et des Finances pour les besoins de la déclaration générale de conformité sont le Compte général de l'Administration des Finances de l'année financière et les comptes de gestion des comptables principaux.

A cet égard, la Cour note que le projet de loi de règlement (PLR) de la gestion 2006 et le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF) de l'année correspondante lui ont été transmis le 23 septembre 2009, soit trois années après la clôture de la gestion.

Elle souligne que le délai induit par les dispositions de l'article 44 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances qui prévoient le dépôt du PLR sur le bureau de l'Assemblée nationale « au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget (...) » n'a pas été respecté. Elle demande, en conséquence, au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à déposer le projet de loi de règlement et les documents d'accompagnement à temps afin que les délais prévus par la réglementation soient respectés.

Par ailleurs, la Cour constate que le compte administratif de l'ordonnateur n'a pas été produit par le ministère de l'Economie et des Finances.

Elle fait observer au ministère de l'Economie et des Finances que les dispositions de l'article 203 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 tendant à limiter les documents à produire à la Cour pour les besoins de la déclaration générale de conformité uniquement aux comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et au compte général de l'administration des finances ne respectent pas la loi organique susmentionnée.

Elle rappelle au ministère de l'Economie et des Finances qu'en vertu du principe de la séparation des comptables et des ordonnateurs, les opérations de ces deux agents d'exécution doivent être retracées dans deux documents différents, à savoir les comptes de gestion pour les comptables principaux et le compte administratif pour l'ordonnateur.

2. Sur les rapprochements effectués par la Cour

Les discordances relevées par la Cour dans la déclaration provisoire ont donné lieu, durant la phase contradictoire, à la production de nouvelles versions des balances des TPR par le ministère de l'Economie et des Finances qui a indiqué que ces dernières versions des balances-postes expliqueraient les discordances relevées.

Toutefois, parmi ces dernières balances, celles du TG et des TPR de Diourbel, Fatick, Kaolack, Kolda, Louga, Saint Louis, Tambacounda et Ziguinchor ne sont pas signées par les comptables concernés. La Direction du Trésor explique cette situation par les admissions à la retraite et par des difficultés consécutives aux mouvements du personnel qui ont sorti certains comptables du réseau et affecté d'autres à l'étranger.

La Cour rappelle que l'absence d'accomplissement de la formalité de signature des balances leur ôte toute valeur probante et qu'elle était, dans ces conditions, dans l'impossibilité de procéder aux rapprochements entre le CGAF et les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat.

Ainsi, en l'absence de compte de l'ordonnateur et de balances postes signées, un seul rapprochement pouvait être effectué par la Cour : celui de la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2005 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2006 du CGAF.

Rapprochement entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2005 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2006 du CGAF

Le tableau ci-après établit, sur la base des soldes par compte, les totaux par classe de comptes résultant du rapprochement de la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2005 et de la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2006 du CGAF.

Tableau n° 13 : Rapprochement entre la balance de sortie 2005 et la balance d'entrée 2006

En milliard de FCFA

Classe	2005		2006		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
1	-	134 583 016 630	-	134 583 016 630	-	-
3	979 541 625 734	1 099 056 691 538	918 362 123 276	291 609 821 135	61 179 502 458	807 446 870 403
4	96 123 173 180	248 585 736 540	96 123 173 180	248 596 854 095	-	- 11 117 555
5	989 265 019 472	571 794 401 185	229 363 335 579	558 148 967 682	759 901 683 893	13 645 433 503
9	13 439 726 302	24 349 698 795	13 439 726 302	24 349 698 795	-	-
Total	2 078 369 544 688	2 078 369 544 688	1 257 288 358 337	1 257 288 358 337	821 081 186 351	821 081 186 351

Source : CGAF 2005 et 2006

Sur la base des soldes obtenus à la clôture de la gestion 2005 et à l'ouverture de la gestion 2006, la Cour constate une différence de 821 081 186 351 de FCFA en moins au niveau du report en balance d'entrée de 2006.

DELIBERE

En conséquence de quoi, la Cour, après en avoir délibéré conformément à la loi, a arrêté ce qui suit :

La Cour n'est pas en mesure de déclarer, pour la gestion 2006, la conformité, d'une part, entre le Compte général de l'Administration des Finances et les comptes individuels de gestion des comptables principaux de l'Etat et, d'autre part, entre le compte administratif du Ministre de l'Economie et des Finances et les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

REPONSE DE MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DES FINANCES

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, vous avez bien voulu nous transmettre un extrait du rapport sur l'exécution des lois de finances pour la gestion 2006 et la déclaration générale de conformité de 2006, afin de recueillir nos observations et commentaires éventuels qui seront intégrés dans le Rapport général public 2011.

En retour, je voudrais porter à votre haute attention les observations et commentaires suivants :

Page 8 : Sur l'observation « La Cour fait observer au ministère de l'Economie et des Finances que les erreurs de saisie et d'imputation alléguées n'ayant pas fait l'objet de rectificatifs, des dépenses ont pu être imputées irrégulièrement sur les sections concernées », le ministère de l'Economie et des Finances informe que ces erreurs de saisie commises sur les actes physiques n'ont aucun impact sur l'exécution des dépenses qui sont suivies de manière informatisée à travers le SIGFIP.

Je vous prie d'agréer. Monsieur le Président de la Cour des comptes, l'expression de ma considération distinguée.



Massar WAGUE

CHAPITRE 2

CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2007

I. RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2007

Le budget de l'année 2007 a été exécuté à 1508,6 milliards de FCFA en recettes et 1616 milliards de FCFA en dépenses pour des prévisions respectives de 1603,5 milliards de FCFA et de 1625,5 milliards de FCFA, soit un solde négatif de 107,4 milliards de FCFA .

1. Résultats généraux

Les résultats d'exécution des lois de finances pour l'année 2007 se présentent comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau n° 14: Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 2007

En milliards de FCFA

Nature des opérations	Prévisions LFI			Prévisions LFR			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde réel
A - BUDGET GENERAL	1 452,4	1 465,9	-13,5	1558,7	1575,7	-17,0	1444,1	1559,2	-115,1
I - OPERATIONS DONT LE TRESOR EST COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL I	1190,8	1204,3	-13,5	1291,8	1308,8	-17,0	1303,2	1418,3	-115,1
Titre 1 Dette publique		88,2			88,2			143,0	
Titre 2 Personnel		310,0			310,0			328,0	
Titre 3 Fonctionnement		238,7			233,9			246,5	
Titre 4 Autres transferts courants		177,4			193,0			281,3	
Dépenses à régulariser								10,6	
Titre 5 et 6 Dépenses en capital sur ressources internes		390,0			483,7			398,8	
Dépenses à régulariser sur invest.								10,0	
II - OPERATIONS DONT LE TRESOR N'EST PAS COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL II	261,6	261,6	0,0	266,9	266,9	0,0	140,9	140,9	0,0
<i>Dépenses en investissement sur ressources externes dont :</i>		261,6		266,9	266,9		140,9	140,9	
sur Emprunts	170,2	170,2	0,0	175,5	175,5	0,0	84,5	84,5	0,0
sur Subventions	91,4	91,4	0,0	91,4	91,4	0,0	56,4	56,4	0,0
B - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	44,8	53,3	-8,5	44,8	49,8	-5,0	64,4	56,7	7,7
TOTAL (A+B)	1 497,2	1 519,2	-22,0	1603,5	1625,5	-22	1 508,6	1 616	-107,4

De l'exécution budgétaire, se dégage un solde global négatif de 107,4 milliards de FCFA, constitué d'un déficit du budget général de 115,1 milliards de FCFA et d'un solde excédentaire des Comptes spéciaux du Trésor d'un montant de 7,7 milliards de FCFA. Ce solde d'exécution budgétaire représente 2% du PIB.

1.1. Budget général

L'exécution du budget général a dégagé un solde négatif de 115,1 milliards de FCFA contre un solde prévisionnel de -17 milliards de FCFA, soit une détérioration du solde pour un montant de 98,1 milliards FCFA. Cette détérioration du solde est imputable à la faiblesse des plus-values dégagées par l'exécution des recettes internes (11,4 milliards de FCFA) et par l'importance des dépassements dans l'exécution des dépenses (109,5 milliards de FCFA).

1.1.1. Recettes du budget général

Prévues à 1452,4 milliards de FCFA et revues à la hausse par la loi de finances rectificative n° 2007-28 du 11 octobre 2007 à 1558,7 milliards de FCFA, les recettes du budget général ont été exécutées pour un montant de 1444,1 milliards de FCFA dont 1303,2 milliards de FCFA pour les recettes internes et 140,9 milliards de F CFA pour les ressources extérieures.

1.1.1.1- Recettes internes

Prévues pour un montant de 1291,8 milliards de FCFA, les recettes internes ont été exécutées à hauteur de 1303,2 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 100,88%. Ce taux d'exécution s'explique essentiellement par la performance notée dans le recouvrement des recettes fiscales (103,2%), des dons (132,5%) et des recettes exceptionnelles. (10033,3%, soit plus de 100 fois par rapport aux prévisions).

Pour ces dernières, prévues pour 0,60 milliard de FCFA, elles ont été recouvrées à hauteur de 60,2 milliards de FCFA. Elles sont composées principalement des ressources PPTTE et IADM.

En 2007, le taux de croissance du PIB et les recettes fiscales ont connu une évolution sensiblement identique.

Le taux de pression fiscale est de 19,2% en 2007. Ce taux dépasse de 2,2 points la norme minimale de 17% fixée par l'UEMOA. Ainsi, l'Etat du Sénégal a satisfait le critère de convergence communautaire relatif au ratio recettes fiscales/PIB.

1.1.1.2. Ressources externes

Prévues pour un montant de 266,9 milliards de FCFA, elles ont été exécutées à 140,9 milliards de FCFA, soit un taux de 52,8%. Les ressources externes ont connu en 2007 une moins-value de 126 milliards de FCFA. Ces ressources externes se décomposent en ressources mobilisées sur emprunts pour un montant de 84,5 milliards de FCFA et sur subventions d'un montant de 56,4 milliards de FCFA.

1.1.2. Dépenses du budget général

Prévues à 1575,7 milliards de FCFA, les dépenses effectives du budget général s'établissent à 1559,2 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 98,9% par rapport aux prévisions.

Les écarts entre les réalisations et les prévisions des différentes rubriques du budget général sont détaillés au tableau qui suit.

Tableau n° 15 : Prévisions et dépenses effectives du budget général en 2007

En milliards de FCFA

Nature de la dépense	Prévisions (1)	Réalisations (2)	Ecart (3)=(1)-(2)	Part sur les dépenses du budget général %
A-Dépenses sur ressources internes	1 308,8	1 418,3	- 109,5	90,9
Titre 1 Dette publique	88,2	143,0	- 54,8	9,2
Titre 2 Personnel	310,0	328,0	- 18,0	21,0
Titre 3 Fonctionnement	233,9	246,5	- 12,6	15,8
Titre 4 Autres transferts courants	193,0	281,3	- 88,3	18,0
Dépenses à régulariser sur fonct	-	10,6	- 10,6	0,7
Titre 5 et 6 Investissement	483,7	398,8	84,9	25,6
Dépenses à régulariser sur invest	-	10,0	- 10,0	0,7
B- Dépenses sur ressources externes	266,9	140,9	126,0	9,1
Total budget général (A+B)	1 575,7	1 559,2	16,5	100

Représentant 90,9% des dépenses du budget général, les dépenses sur ressources internes ont été exécutées avec un dépassement de 109,5 milliards de FCFA. Les dépenses sur ressources externes sont inférieures aux prévisions pour un montant de 126 milliards de FCFA. Ces dépenses représentent 9,1% des dépenses du budget général.

1.1.2.1. Dépenses sur ressources internes en 2007

1.1.2.1.1. Dépenses sur ressources internes selon la nature

Titre 1 : Dette publique

Pour des prévisions de 88,2 milliards de FCFA, les paiements au titre du service de la dette publique s'élèvent à 143 milliards de FCFA dont 94,8 milliards de FCFA pour la dette extérieure et 48,2 milliards de FCFA pour la dette intérieure.

Le ratio service de la dette / recettes budgétaires hors dons qui s'établit à 13,34% montre la capacité de l'Etat à faire face au service de la dette.

Par ailleurs, le ratio de viabilité de la dette du Sénégal (encours/PIB) montre que la dette publique, d'un montant de 968,5 milliards de FCFA, représente 18,1% du PIB estimé à 5344,3 milliards de FCFA en 2007.

A ce taux, le Sénégal respecte l'un des critères de convergence de premier rang de l'UEMOA qui fixe un plafond de 70% du PIB.

La Cour constate qu'avec une augmentation de 12 % de l'encours de la dette publique de 2006 à 2007, le ratio endettement / PIB a connu une augmentation de 0,3 point par rapport à 2006 où il s'élevait à 17,8%. Le niveau d'endettement a ainsi connu une augmentation relativement faible imputable pour l'essentiel à une hausse progressive de la part de la dette intérieure sur la dette publique totale du fait du recours de plus en plus marqué par l'Etat au marché financier interne pour faire face à ses besoins de financement.

Titre 2 : Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont été exécutées en 2007 à 328 milliards de FCFA pour des prévisions de 310 milliards de FCFA. Avec un écart de 18 milliards de FCFA, ces dépenses représentent 21% des dépenses du budget général et 23,1% des dépenses sur ressources internes.

Par rapport aux recettes fiscales, la masse salariale représente 31,9%. A ce taux, le Sénégal respecte en 2007 le critère de convergence de l'UEMOA qui fixe un plafond de 35%. Il faut cependant noter que ce taux est à relativiser compte tenu du fait que certaines dépenses de personnel ne sont pas exécutées au niveau du titre 2.

La Cour constate que les dépenses de personnel de l'Assemblée nationale ne figurent pas à la colonne des crédits ordonnancés du PLR. Il se pose ainsi un problème de traçabilité de ces dépenses.

Titre 3 : Dépenses de fonctionnement

Représentant 15,8 % des dépenses du budget général et 17,3% des dépenses sur ressources internes, les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à 246,5 milliards de FCFA pour des prévisions de 233,9 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 105,4%.

Titre 4 : Autres transferts courants

Prévues pour 193 milliards de FCFA, les dépenses des autres transferts s'élèvent à 281,3 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 145,7%. Ces dépenses représentent 18% des dépenses du budget général et 19,8% des dépenses sur ressources internes.

Le montant des « dépenses à régulariser » se chiffre à 10,6 milliards de FCFA. Toutefois, la situation détaillée, notamment par bénéficiaire, titre, objet, date et justificatifs, n'a pas été fournie en dépit de la demande de la Cour.

La Cour constate que depuis 2004 le ministère de l'Economie et des Finances ne fournit plus la situation détaillée des dépenses à régulariser malgré les demandes formulées à cet effet. Il se pose ainsi le problème de l'exhaustivité de la reddition des comptes auprès du Parlement.

En outre, la Cour relève la récurrence de dépenses à régulariser dans l'exécution du budget. En effet, de 2002 à 2007, ces dépenses ont connu une forte hausse en passant de 1,1 milliard de FCFA à 10,6 milliards de FCFA.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances, à l'avenir, de prendre toutes les dispositions nécessaires pour procéder à la régularisation de ces types de dépenses avant la clôture de l'exercice.

Titres 5 et 6 : Dépenses d'investissement sur ressources internes

Les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat (titre 5) s'élèvent à 114,5 milliards de FCFA et 284,1 milliards de FCFA pour les transferts en capital (titre 6), soit des parts respectives de 28 % et 69,5% du montant total des dépenses d'investissement sur ressources internes.

Par ailleurs, la Cour a constaté des dépenses non ventilées c'est-à-dire à régulariser à la clôture de la gestion pour un montant de 10 milliards de FCFA, représentant 2,4% du total des dépenses d'investissement sur ressources internes.

Aucune information sur la situation détaillée des dépenses d'investissement à ventiler d'un montant de 10 milliards de FCFA n'est fournie à la Cour par le ministère de l'Economie et des Finances malgré la demande qui lui a été adressée.

Il ressort ainsi qu'en 2007 le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales s'établit à 39,79%. Ce pourcentage est supérieur au ratio de 20% fixé par les critères de convergence de l'UEMOA.

1.1.2.1.2. Dépenses sur ressources internes selon la destination

Les dépenses sur ressources internes selon la destination, d'un montant de 1418,3 milliards de FCFA, se répartissent entre les charges de la dette (143 milliards de FCFA), les dépenses des pouvoirs publics (88,7 milliards de FCFA) et les dépenses des moyens des services (1186,6 milliards de FCFA).

1.1.2.2. Dépenses sur ressources externes en 2007

Les prévisions de dépenses sur ressources externes ont été exécutées à hauteur de 140,9 milliards de FCFA pour des prévisions de 266,9 milliards de FCFA, soit un taux de 52,7%.

Sur ce montant de 140,9 milliards de FCFA mobilisé en 2007 pour les dépenses d'investissement sur ressources externes, 84 milliards de FCFA proviennent des emprunts et 56,41 milliards de FCFA des subventions.

1.2. Opérations des Comptes spéciaux du Trésor

Sur les six catégories de Comptes spéciaux du Trésor (CST), cinq ont fonctionné en 2007. Le compte spécial « Opérations monétaires » n'a enregistré aucune opération puisque les opérations concernées sont maintenant retracées au budget général.

Le compte « Garanties et avals » n'a enregistré aucune opération. La subvention de 3,5 milliards de FCFA prévue par la LFI pour ce compte a été annulée par la LFR.

1.2.1. Ressources et charges des comptes spéciaux du Trésor

Prévues à hauteur de 49,8 milliards de FCFA, les recettes ont été exécutées à 64,4 milliards de FCFA. Ainsi, la plus-value générée est de 14,6 milliards de FCFA. Le taux d'exécution à ce compte est de 129,3%. Ces ressources comprennent 44,8 milliards de FCFA de ressources affectées et 5 milliards de FCFA de subventions représentant respectivement 89,9% et 10,1% des prévisions.

D'un montant initial de 53,3 milliards de FCFA, les prévisions de charges des CST ont été ramenées, après rectification, à 49,8 milliards de FCFA. Elles ont été exécutées pour un montant de 56,7 milliards de FCFA.

Les comptes d'affectation spéciale et les comptes d'avances ont contribué, pour l'essentiel, à la réalisation de ces dépenses avec des taux d'exécution respectifs de 109% et 628,9%. Ce dernier taux dépasse 6 fois le niveau des prévisions initiales.

1.2.2. Résultats des CST

A l'exécution, les CST ont dégagé un solde créditeur de 7,7 milliards de FCFA résultant des recettes d'un montant de 64,4 milliards de FCFA et des dépenses qui s'élèvent à 56,7 milliards de FCFA.

La situation d'exécution des CST est retracée au tableau suivant :

Tableau n° 16 : Situation d'exécution des Comptes spéciaux du Trésor en 2007

En milliards de FCFA

Catégories de comptes	Recettes	Dépenses	Solde
Comptes d'affectation spéciale	49,9	42,4	7,5
Comptes de commerce	0,0	0,1	-0,1
Comptes de prêts	7,6	6,7	0,9
Comptes d'avances	6,9	7,5	- 0,6
Total	64,4	56,7	7,7

Sur un solde global créditeur de 7,7 milliards de FCFA dégagé par l'exécution des Comptes spéciaux du Trésor, le solde des comptes d'affectation spéciale d'un montant de 7,5 milliards de FCFA représente 98,1% du total. Les comptes d'affectation spéciale ont été exécutés pour un montant de 49,9 milliards de FCFA en recettes et 42,4 milliards de FCFA en dépenses.

Pour des prévisions en ressources et en charges de 37,5 milliards de FCFA, le FNR a dégagé un solde créditeur de 7,2 milliards de FCFA pour un niveau de réalisation d'un montant de 49,9 milliards de FCFA en recettes et de 42,3 milliards de FCFA en dépenses. Le Fonds national de Retraite contribue ainsi à hauteur de 98% au solde créditeur des comptes d'affectation spéciale.

Exécutés à 14,4 milliards de FCFA en recettes et 14,3 milliards de FCFA en dépenses, les autres comptes spéciaux du Trésor ont dégagé un solde 0,1 milliard de FCFA, soit 1% du solde global des Comptes spéciaux du Trésor.

Pour l'année 2007, seul le solde du compte d'affectation spéciale « Fonds national de Retraite » doit être reporté. Ainsi les comptes spéciaux du Trésor dont les soldes ne sont pas reportés concernent seulement les comptes d'affectation spéciale « Frais de contrôle des entreprises publiques », « Caisse

d'encouragement à la pêche » et « Fonds de lutte contre les incendies » qui ont réalisé un profit global de 286 405 140 FCFA. Aucune perte n'a été constatée sur ces comptes.

1.3. Gestion des opérations de trésorerie

Durant l'année 2007, la gestion des opérations de trésorerie de l'Etat a occasionné des pertes d'un montant de 1 341 544 174 FCFA et des profits d'un montant de 88 934 907 FCFA, soit une perte nette de 1 252 609 267 FCFA.

En définitive, le résultat de l'année à transférer au Compte permanent des découverts du Trésor, conformément à l'article 36 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 modifiée, s'établit ainsi qu'il suit :

Tableau n° 17 : Compte de résultat de l'année 2007

En milliards de FCFA

Nature	Recettes/ Profits	Dépenses/ Pertes	Résultats
Budget général	1 444 130 199 542	1 559 226 685 296	-115 096 485 754
Comptes spéciaux du Trésor	286 405 140		286 405 140
Opérations de trésorerie	88 934 907	1 341 544 174	-1 252 609 267
Total	1 444 505 539 589	1 560 568 229 470	-116 062 689 881

2. Gestion des autorisations budgétaires

2. 1. Gestion des crédits du budget général

2.1.1. Modifications des crédits en cours de gestion

2.1.1.1. Dette publique

Le montant des crédits initiaux ouverts au titre de la dette publique n'a pas été modifié en cours de gestion. Il s'élève à 88,2 milliards de FCFA ainsi répartis : 63,9 milliards de FCFA pour la dette extérieure et 24,3 milliards de FCFA pour la dette intérieure.

2.1.1.2. Dépenses ordinaires

La LFR a réévalué à la baisse les crédits des dépenses de fonctionnement en les ramenant à 233,9 milliards de FCFA. Les crédits relatifs aux autres transferts courants ont été revus à la hausse et portés à 193 milliards de FCFA. Les crédits afférents aux dépenses de personnel ont été maintenus à 310 milliards de FCFA.

En plus des modifications du montant des crédits apportées par la LFR, des ouvertures de crédits ont été effectuées en cours d'année par voie réglementaire au titre des dépenses de fonctionnement du ministère de l'Education pour un montant total de 11,4 milliards de FCFA.

Concernant les crédits affectés aux dépenses courantes, les actes de gestion modifiant ces crédits ont touché tous les titres comme l'indiquent le tableau n° 18 qui suit.

Tableau n° 18 : Modifications réglementaires des crédits par titre en 2007

En milliards de FCFA

Nature des dépenses	Pouvoirs publics		Ministères		Dépenses communes		Totaux	
	Augmentation	Diminution	Augment.	Diminut.	Augment.	Diminut.	Augment.	Diminut.
Titre 2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	-0,0
Titre 3	6,1	0,0	13,6	-1,7	0,0	-23,2	19,7	-24,9
Titre 4	1,2	0,0	16,5	0,0	0,0	-12,5	17,7	-12,5
Total	7,3	0,0	30,1	-1,7	0,0	-35,7	37,4	-37,4
Part %	19,5	0,0	80,5	4,6	0,0	95,4	100	100

Source : Données du PLR et du CGAF

Les modifications des crédits alloués aux dépenses courantes s'équilibrent en augmentations et en diminutions à 37,4 milliards de FCFA et concernent les titres 2, 3 et 4. Les augmentations bénéficient notamment aux dépenses de transfert et de fonctionnement des ministères respectivement pour 16,5 milliards de FCFA et 13,6 milliards de FCFA ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics pour 6,1 milliards de FCFA.

En tout état de cause, la présentation du PLR et du CGAF ne fait pas ressortir le montant de l'ensemble des augmentations et de la totalité des diminutions. Les modifications de crédits effectuées par voie réglementaire sont présentées globalement par section et par titre.

La Cour considère que la contraction des mouvements à l'intérieur d'une section ou d'un titre ne permet pas d'avoir une visibilité exhaustive de tous les mouvements. Pour une reddition complète des modifications de crédits intervenues, il est nécessaire de les retracer, dans leur montant intégral, sans compensation, pour chaque titre et pour chaque section.

Le pointage des actes modificatifs des crédits affectés aux dépenses courantes fournis par le ministère de l'Economie et des Finances fait ressortir des augmentations et des diminutions à hauteur de 58 402 112 824 FCFA.

Des différences sont ainsi constatées entre les montants des modifications figurant au PLR et ceux obtenus après pointage des actes transmis à la Cour.

A titre illustratif, au titre 3, les augmentations nettes annoncées par le PLR pour le ministère des Affaires étrangères s'élèvent à 2 808 755 310 FCFA alors que, au vu des actes produits, elles sont de 2 799 355 810 FCFA. Au titre 4, les diminutions nettes indiquées par le PLR pour les dépenses communes s'élèvent à 12 536 964 483 FCFA alors que le pointage des actes les établit à 9 217 160 483 FCFA.

Le ministère de l'Economie et des Finances explique la différence entre le montant des modifications indiqué au PLR et celui résultant des actes modificatifs par des erreurs de pointage et de saisie, des virements de crédits effectués à la suite du remaniement du 19 juin 2007 et la non prise en compte d'actes non transmis à la Cour.

A la suite de ces réponses, la Cour a pointé de nouveau les actes mis à sa disposition et a procédé aux corrections nécessaires. Toutefois, l'acte n° 10568 du 27/11/ 2007 d'un montant de 106 335 711 FCFA prélevé de la section 60 ne lui a pas été transmis par le ministère de l'Economie et des Finances. La Cour fait observer que, malgré les corrections effectuées, des discordances demeurent.

2.1.1.3. Crédits d'investissement en 2007

- Gestion des crédits d'investissement sur ressources internes

Le PLR présente à l'annexe IIb intitulée « développement des dépenses en capital par ministère et par titre » les crédits de paiement initiaux pour un montant total de 651,6 milliards de FCFA, dans lequel sont compris les crédits relatifs aux investissements sur ressources internes d'un montant de 390 milliards de FCFA et les crédits relatifs aux investissements sur ressources extérieures qui s'élèvent à 261,6 milliards de FCFA.

Les crédits de paiement initiaux financés sur ressources internes pour les investissements exécutés par l'Etat et les transferts en capital au bénéfice d'autres organismes ne sont pas annexés à la LFI pour l'année 2007.

Ainsi, la Cour ne dispose pas d'informations lui permettant d'analyser davantage les crédits applicables aux investissements sur ressources internes.

Le ministère de l'Economie et des Finances s'est engagé à lui présenter, à l'avenir, les prévisions relatives aux investissements en distinguant les ressources internes des ressources externes pour permettre à la Cour de faire une analyse plus fine de ces crédits.

L'examen de la gestion des crédits d'investissement sur ressources internes permet de relever des constatations sur les modifications et l'utilisation desdits crédits.

Arrêtés initialement à 390,02 milliards de FCFA (article 6-I de la LFI), les crédits de paiement ont été réévalués à 483,72 milliards de FCFA (article 6-II de la LFR), soit 93,70 milliards de FCFA de crédits supplémentaires.

La Cour constate que l'annexe 5 de la LFR et l'annexe IIb du PLR ont pris en compte les crédits supplémentaires pour un montant de 99 milliards de FCFA réparti entre le titre 5 pour 6,2 milliards de FCFA et le titre 6 pour 92,7 milliards de FCFA.

Ce montant résulte de l'agrégation de l'augmentation des crédits sur ressources internes pour 93,7 milliards de FCFA et sur ressources externes pour 5,3 milliards de FCFA. Or, ce dernier montant imputé au titre 6 dans les dépenses de la Présidence de la République ne peut concerner que des dépenses sur ressources internes puisqu'il s'agit de transferts en capital.

Pour justifier l'imputation des dépenses financées sur ressources externes d'un montant de 5,3 milliards de FCFA au titre 6 relatif aux transferts en capital, le ministère de l'Economie et des Finances soutient que ces dépenses peuvent être financées aussi bien par des ressources internes qu'externes car les crédits du titre 6 du budget général ne dérogent pas au principe de non affectation.

La Cour souligne que les dépenses d'investissement sur ressources externes étant exécutées financièrement par les partenaires extérieurs, l'Etat ne peut transférer des ressources dont le Trésor n'est pas comptable assignataire. Par conséquent, elle estime que le titre 6 ne doit concerner que les transferts en capital effectués sur ressources internes.

La Cour relève, en outre, que le principe de non affectation évoqué par le ministère de l'Economie et des Finances ne s'applique pas à ces ressources externes destinées à l'investissement. En effet, ces ressources font l'objet d'une procédure particulière d'affectation (procédure de convention de financement) conformément à l'article 20 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée. Elles ne peuvent donc être utilisées que pour des dépenses d'investissement.

L'analyse des reports de crédits par section a permis de constater des montants de crédits reportés en 2007 supérieurs aux crédits disponibles en fin 2006.

Le tableau ci-dessous fait ressortir ces écarts.

Tableau n° 19 : Comparaison des crédits non consommés de 2006 avec ceux reportés en 2007

En FCFA

Sections	Crédits disponibles en 2006 (A)	Crédits reportés en 2007 (B)	Différence C = (B) – (A)
Titre 5			
45 M. Commerce	170 000 000	200 000 000	30 000 000
55 M. Jeunesse	23 537 334	30 000 000	6 462 666
71 M. Artisanat	14 939 461	99 653 550	84 714 089
Total Titre 5	208 476 795	329 653 550	121 176 755
Titre 6			
21 Présidence de la République	11 830 181 730	12 425 000 000	594 818 270
33 M. Intérieur	87 000 000	250 000 000	163 000 000
41 M. Infrastructure et aissain.	550 000 000	1 000 000 000	450 000 000
Total Titre 6	12 467 181 730	13 675 000 000	1 207 818 270

Le ministère de l'Economie et des Finances justifie la différence totale de 1 207 818 270 FCFA constatée entre le montant des crédits non consommés en 2006 et celui des crédits reportés sur 2007 figurant au tableau ci-dessus par une différence d'approche dans la méthode de calcul avec la Cour.

La Cour estime que la méthode de calcul du ministère de l'Economie et des Finances consistant à ajouter aux crédits non consommés de l'année ceux des gestions antérieures qui ont fait l'objet de « reports d'engagement » aboutit à une augmentation artificielle du montant à reporter.

En outre, cette méthode de calcul des reports par le ministère de l'Economie et des Finances n'est pas conforme à l'article 8 du décret 2003- 101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique qui, en son alinéa 3, précise que « les dépenses payables après ordonnancement sont prises en compte au titre de l'année au cours de laquelle les mandats sont visés par les comptables assignataires ». Ainsi, le calcul des reports de crédits doit s'effectuer à partir des ordonnancements et non des engagements.

En outre, la Cour a constaté que certaines sections dont les crédits ont été exécutés en dépassement en 2006 ont bénéficié de reports en 2007.

Le détail de ces reports figure au tableau ci-après.

Tableau n° 20: Comparaison des dépassements de 2006 avec les reports de crédits en 2007

En FCFA

Sections	Dépassements en 2006	Crédits reportés en 2007
Titre 5		
33 M. Intérieur	-2 009 620 465	719 000 000
40 M. Economie maritime	-50 518 186	988 966 000
Total Titre 5	-2 060 138 651	1 707 966 000

Concernant les reports sur la gestion 2007 de crédits d'un montant total de 1 707 966 000 FCFA constatés sur des sections présentant des dépassements de crédits en 2006, la Cour réitère sa conclusion précédente : il n'est pas possible de reporter plus que le disponible de la gestion précédente.

Il a été constaté, en outre, que le CGAF présente, par titre, les modifications nettes résultant de la contraction entre les différents mouvements effectués sur les sections.

Quant au PLR, il présente, par section, les modifications nettes résultant de la contraction entre les différents mouvements effectués aussi bien sur le titre 5 que sur le titre 6. Sur cette base, les pouvoirs publics totalisent des augmentations de crédits de 12,1 milliards de FCFA alors que les ministères enregistrent des diminutions de crédits pour le même montant.

Ces différents montants qui résultent de contractions entre modifications opérées à l'intérieur d'un même titre ou d'une même section ne rendent pas compte de la totalité des augmentations et des diminutions de crédits.

Sur la demande de la Cour de présenter sans contraction, pour chaque titre et pour chaque section, le montant total des augmentations et des diminutions de crédits de paiement, le ministère de l'Economie et des Finances estime que les situations données dans le PLR sont conformes à celles prévues par les lois de finances, à savoir par section et par titre.

La Cour fait remarquer que, pour rendre compte des modifications réglementaires des crédits pris par le gouvernement, la méthode de la contraction présente l'inconvénient de ne pas donner une visibilité exhaustive de ces actes.

C'est pourquoi, la Cour réitère, s'agissant des modifications des crédits d'investissement, sa conclusion relative aux crédits de fonctionnement.

La Cour a répertorié des décrets qui ont mouvementé des crédits du titre 5 vers le titre 6 ou inversement.

Tableau n° 21 : Décrets de modifications de crédits entre les titres 5 et 6 en 2007

Décrets	
Numéros	Dates
Mouvements du titre 5 au titre 6	
253	15/02/2007
298	21/02/2007
309	01/03/2007
310	01/03/2007
1635	31/12/2007
1583	31/12/2007
1582	31/12/2007
555	30/04/2007
556	30/04/2007
558	30/04/2007
687	30/05/2007
688	30/05/2007
689	30/05/2007
690	30/05/2007
691	30/05/2007
695	31/05/2007
696	31/05/2007
702	07/06/2007
869	18/07/2007
894	30/07/2007
1011	07/09/2007
1012	07/09/2007
1013	07/09/2007
1249	23/10/2007
1303	02/11/2007
1360	19/11/2007
1362	19/11/2007
Mouvements du titre 6 au titre 5	
466	29/03/2007
557	30/04/2007
700	07/06/2007
701	07/06/2007
893	
1015	07/09/2007
Mouvements du titre 5 au titre 6 et vice versa	
1581	31/12/2007
1363	19/11/2007
1364	19/11/2007
1365	19/11/2007
1393	19/11/2007

Le ministère de l'Economie et des Finances justifie les virements de crédits effectués par décrets du titre 5 au titre 6 et vice-versa par des changements institutionnels intervenus en cours de gestion.

La Cour rappelle que les changements institutionnels ne sauraient justifier les dépassements sur crédits limitatifs d'autant plus que la gestion de ces réaménagements, au plan budgétaire, peut être assurée par loi de finances rectificative, virements et transferts de crédits.

N'ayant pas reçu le décret de répartition des crédits qui lui permettrait d'analyser leur gestion à l'intérieur des chapitres, la Cour a procédé, à titre indicatif, au rapprochement entre les modifications et la dotation des sections.

Le résultat de cette comparaison montre que les crédits mouvementés dépassent souvent le dixième de la dotation des sections.

Tableau n° 22 : Comparaison des montants modifiés avec la limite autorisée en 2007

En FCFA

Sections	Total (LFI + LFR + Reports + Ouverture de crédits)	1/10 ^{ème} du Total (LFI + LFR + Reports + Ouverture de crédits)	Modifications	Ecart
Titre 5				
21	4 994 209 800	499 420 980	- 1 072 728 550	- 1 572 149 530
27	125 000 000	12 500 000	- 31 528 300	- 44 028 300
28	1 436 215 600	143 621 560	- 1 102 727 000	- 1 246 348 560
30	1 420 000 000	142 000 000	- 399 899 500	- 541 899 500
34	3 824 400 030	382 440 003	- 1 540 760 435	- 1 923 200 438
35	846 499 000	84 649 900	- 157 824 845	- 242 474 745
37	191 000 000	19 100 000	- 71 049 400	- 90 149 400
39	182 000 000	18 200 000	-	- 18 200 000
40	8 206 606 000	820 660 600	- 2 935 931 260	- 3 756 591 860
41	3 161 120 000	316 112 000	- 2 470 341 600	-2 786 453 600
42	6 630 615 000	663 061 500	- 1 149 766 745	- 1 812 828 245
43	40 364 073 325	4 036 407 333	- 12 610 889 620	- 16 647 296 953
44	1 362 000 000	136 200 000	- 280 558 163	- 416 758 163
46	5 092 000 000	509 200 000	- 1 604 349 325	- 2 113 549 325
47	3 169 062 500	316 906 250	867 580 113	550 673 863
49	2 402 511 115	240 251 112	- 273 286 245	- 513 537 357
51	1 339 000 000	133 900 000	- 200 479 240	- 334 379 240
52	3 393 166 000	339 316 600	- 1 350 085 790	- 1 689 402 390
53	1 190 191 520	119 019 152	- 684 539 840	- 803 558 992

54	11 365 874 370	1 136 587 437	- 2 433 243 855	- 3 569 831 292
55	1 248 500 000	124 850 000	- 322 302 775	- 447 152 775
56	10 022 602 931	1 002 260 293	- 3 052 875 741	- 4 055 136 034
62	3 631 164 700	363 116 470	- 431 851 860	- 794 968 330
63	175 000 000	17 500 000	- 64 932 900	- 82 432 900
65	2 138 000 000	213 800 000	- 687 621 378	- 901 421 378
66	185 000 000	18 500 000	- 30 000 000	- 48 500 000
67	185 000 000	18 500 000	- 66 085 680	- 84 585 680
69	1 450 000 000	145 000 000	- 455 000 000	- 600 000 000
72	11 158 614 500	1 115 861 450	- 2 065 571 953	- 3 181 433 403
73	3 641 000 000	364 100 000	- 3 852 479 000	- 4 216 579 000
Titre 6				
21	43 405 000 000	4 340 500 000	14 306 507 040	9 966 007 040
30	2 847 000 000	284 700 000	14 189 930 781	13 905 230 781
31	-	-	150 000 000	150 000 000
32	1 125 000 000	112 500 000	4 100 000 000	3 987 500 000
40	2 570 000 000	257 000 000	1 516 400 000	1 259 400 000
42	30 743 990 800	3 074 399 080	7 886 143 510	4 811 744 430
46	49 400 000 000	4 940 000 000	- 10 100 000 000	- 15 040 000 000
56	545 000 000	54 500 000	958 550 000	904 050 000
58	1 600 000 000	160 000 000	450 000 000	290 000 000
62	700 000 000	70 000 000	900 000 000	830 000 000
63	2 780 000 000	278 000 000	1 470 839 572	1 192 839 572
69	100 000 000	10 000 000	1 755 000 000	1 745 000 000
72	354 000 000	35 400 000	- 354 000 000	- 389 400 000
73	1 900 000 000	190 000 000	1 363 573 290	1 173 573 290

Aucune réponse n'est fournie par le ministère de l'Economie et des Finances sur la demande de la Cour de justifier les virements de crédits effectués au-delà du dixième de la dotation des chapitres.

La Cour rappelle au ministère de l'Economie et des Finances les dispositions de l'article 15 alinéa 3 de la loi organique relative aux lois de finances aux termes desquelles les virements « sont autorisés par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances, sous réserve d'intervenir à l'intérieur du même titre d'un même ministère ou institution et d'être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés ».

2.1.2. Utilisation des crédits en 2007

2.1.2.1. Utilisation des crédits des dépenses ordinaires

Le montant des crédits non utilisés s'élève à 64,4 milliards de FCFA et les dépassements à 221,7 milliards de FCFA comme indiqué au tableau ci-après.

Tableau n° 23 : Utilisation des crédits des dépenses ordinaires en 2007

En milliards de FCFA

Titre	Dette Publique		Pouvoirs Publics		Ministères		Dépenses communes		Totaux	
	Disponible	Dépassement	Dispo.	Dépass.	Dispo.	Dépass.	Dispo.	Dépass.	Dispo.	Dépass.
Titre 1	-	- 54,7	-	-	-	-	-	-	-	- 54,7
Titre 2			2,0	- 5,4	13,7	- 44,3	15,9	-	31,6	- 49,7
Titre 3			2,3	-	26,3	- 0,0	-	- 35,0	28,6	- 35,0
Titre 4			0,3	-	3,7	- 0,1	-	- 82,1	4,0	- 82,2
Total	-	- 54,7	4,6	- 5,4	43,7	- 44,4	15,9	- 117,1	64,2	- 221,6

2.1.2.1.1. Dépassements de crédits

Pour des crédits d'un montant total de 841,6 milliards de FCFA, les dépassements relatifs aux dépenses ordinaires s'élèvent à un montant de 221,77 milliards de FCFA et portent à la fois sur des crédits évaluatifs et sur des crédits limitatifs comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n° 24 : Dépassements selon la nature des crédits en 2007

En milliards de FCFA

Intitulés	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Dépassements	Part %
Crédits évaluatifs	435, 8	657, 5	221, 6	99,9
Crédits limitatifs	2, 7	2, 8	0, 1	0,1
Total	438, 5	660, 3	221, 7	100

Les dépassements sur crédits évaluatifs qui s'élèvent à 221,7 milliards de FCFA représentent 99,9% du total des dépassements. Les dépassements sur crédits limitatifs sont d'un montant de 0,1 milliard de FCFA et représentent 0,1%.

La Cour estime que même si les dépassements sur crédits évaluatifs ne sont pas irréguliers, ils posent un problème de sincérité des prévisions. Leur récurrence et leur augmentation d'année en année nécessitent un affinement des prévisions.

Le ministère de l'Economie et des Finances justifie les dépassements sur des crédits limitatifs d'un montant de 101 807 924 FCFA, par les réaménagements du gouvernement non suivis sur le plan budgétaire.

La Cour estime, par ailleurs, que les changements institutionnels ne sauraient justifier les dépassements sur crédits limitatifs d'autant plus que la gestion de ces réaménagements, au plan budgétaire, peut être assurée par loi de finances rectificatives, virements et transferts de crédits.

Par conséquent elle rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article 11 de loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée, l'imputation de dépenses au-delà des crédits ouverts n'est autorisée que pour les crédits évaluatifs. En conséquence, les dépassements sur crédits limitatifs sont irréguliers.

2.1.2.1.2. Crédits non consommés

Les crédits non consommés relatifs aux dépenses ordinaires s'élèvent à 64,4 milliards de F CFA.

La situation des crédits non consommés est retracée au tableau ci-dessous.

Tableau n° 25 : Crédits non consommés par titre en 2007

En FCFA

Titres	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Crédits non consommés	Part en %
Titre 2 : Personnel	60 491 060 479	28 729 233 811	31 761 826 668	49,3
Titre 3 : Fonctionnement	204 081 952 474	175 440 964 123	28 640 988 351	44,4
Titre 4 : Autres transferts courants	108 155 863 963	104 077 602 560	4 078 261 403	6,3
Total	372 728 876 916	308 247 800 494	64 481 076 422	100

Selon la nature, les crédits non consommés concernent les dépenses de personnel pour 31,7 milliards de FCFA, de fonctionnement pour 28,6 milliards de FCFA et les autres transferts courants pour 4 milliards de FCFA représentant respectivement 49,3%, 44,4% et 6,3% du total.

Selon la destination, ces crédits non consommés sont répartis entre les sections, comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau n° 26 : Crédits non consommés par section en 2007

En FCFA

Sections	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Crédits non consommés	Part en %
Pouvoirs publics	21 926 475 085	17 278 886 996	4 647 588 089	7,2
Administration Générale	97 798 390 678	79 791 245 958	18 007 144 720	27,9
Action Economique	18 270 261 983	14 847 573 731	3 422 688 252	5,3
Action Culturelle et Sociale	203 098 050 674	180 682 995 481	22 415 055 193	34,8
Total ministères	319 166 703 335	275 321 815 170	43 844 888 165	68,0
Dépenses Communes	31 635 698 496	15 647 098 328	15 988 600 168	24,8
Total général	372 728 876 916	308 247 800 494	64 481 076 422	100

Le montant des crédits non consommés des pouvoirs publics s'élève à 4,6 milliards de FCFA, soit 21,1% des crédits ouverts et 7,21% du total des crédits non consommés de la gestion.

Les crédits non consommés des ministères s'élèvent à 43,8 milliards de FCFA, soit 13,7 % des crédits ouverts.

S'agissant des dépenses communes, les crédits non consommés s'élèvent à 15,9 milliards de FCFA, soit 24,8% du total des crédits non consommés en fin de gestion.

2.1.2.2. Utilisation des crédits des dépenses d'investissement en 2007

2.1.2.2.1. Gestion des crédits d'investissement sur ressources internes

- Dépassement de crédits

L'exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes a donné lieu à des dépassements de crédits d'un montant de 3 milliards de FCFA, soit 18,7% des crédits ouverts.

Les dépassements occasionnés par l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes se répartissent entre le titre 5 pour 2,3 milliards de FCFA et le titre 6 pour 0,7 milliard de FCFA, soit respectivement des parts de 77,5% et 22,5% du total.

Pour justifier les dépassements budgétaires sur crédits d'investissement, le ministère de l'Economie et des Finances estime que la Cour devrait intégrer dans son calcul les dépenses effectives d'investissement pour lesquelles le Trésor n'est pas comptable assignataire.

La Cour estime que les crédits applicables aux investissements exécutés financièrement par les bailleurs ne sont pas concernés par les dépassements. En effet, ces crédits ne peuvent être intégrés à ceux relatifs aux dépenses dont le Trésor est comptable assignataire lorsqu'il est procédé au calcul des dépassements les concernant. Par conséquent, la Cour ne partage pas la méthode consistant à confondre les ressources internes et externes, utilisée par le ministère de l'Economie et des Finances, pour déterminer les dépassements de crédits relatifs aux ressources internes.

- **Crédits non consommés**

Les crédits d'investissement non consommés s'élèvent à 1 43,4 milliards de FCFA pour des crédits ouverts de 512,1 milliards de FCFA, soit 28% de ces crédits.

Le ministère de l'Economie et des Finances justifie l'importance des crédits non consommés par le caractère pluriannuel des investissements et le retard dans l'exécution des travaux de construction des infrastructures.

La Cour considère que le caractère pluriannuel des investissements ne peut expliquer l'importance des crédits non consommés. Il s'agit, en effet, de crédits de paiement et non d'autorisations de programme.

- **Dépenses d'investissement non autorisées**

Au vu du PLR et du CGAF, des dépenses d'investissement d'un montant de 10 milliards de FCFA ont été exécutées sans ouverture de crédits et sans être régularisées avant la clôture de la gestion.

Aucune réponse n'est fournie par le ministère de l'Economie et des Finances à la demande de la Cour de produire, d'une part, la situation détaillée des dépenses d'investissement à ventiler pour un montant de 10,02 milliards de FCFA et, d'autre part, de justifier l'existence de dépenses non régularisées au-delà de la clôture de la gestion.

La Cour rappelle que ces dépenses sont irrégulières en vertu des dispositions de l'article 10 du décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique qui dispose : « Aucune dépense ne peut être engagée, ordonnancée ou payée à la charge de l'Etat et des autres organismes publics si elle n'a pas été prévue au budget de l'Etat et n'est pas couverte par des crédits régulièrement ouverts ».

2.1.2.2. Utilisation des crédits d'investissement sur ressources externes

La Cour n'a pas constaté de dépassements sur les tirages relatifs aux investissements sur ressources extérieures.

En revanche sur des prévisions de tirage de 266,9 milliards de FCFA, seuls 140,9 milliards de FCFA ont été ordonnancés. Il en résulte des ressources non absorbées d'un montant de 126 milliards de FCFA, soit 47,2% des montants prévus. L'importance des ressources non consommées pose le problème de la capacité d'absorption des financements sur ressources extérieures.

La Cour n'a pas été en mesure de présenter la situation détaillée par secteur des ressources non absorbées parce qu'elle n'a pas reçu la répartition des prévisions rectifiées malgré les demandes adressées au ministère de l'Economie et des Finances.

2. 2. Gestion des comptes spéciaux du Trésor

- Dépassements de crédits

La répartition des dépassements sur les crédits des CST figure au tableau qui suit.

Tableau n° 27 : Répartition des dépassements sur CST en 2007

En FCFA

Comptes spéciaux du Trésor	Prévisions de dépenses	Réalisations de dépenses	Dépassements	Part %
Fonds national de Retraite	37 500 000 000	41 657 419 880	4 157 419 880	35,7
Frais de contrôle des entreprises pub	180 000 000	218 412 028	38 412 028	0,4
Avances 1 an aux particuliers	100 000 000	7 547 102 772	7 447 102 772	63,9
Total	37 780 000 000	49 422 934 680	11 642 934 680	100

Les dépassements sur Comptes spéciaux du Trésor s'élèvent à 11,6 milliards de FCFA, soit 23,3% du total des crédits ouverts pour l'ensemble des CST. Ils concernent le « Fonds national de Retraite » pour 4,1 milliards de FCFA, les « Frais de contrôle des entreprises publiques » pour 0,4 milliard de FCFA et le compte « Avances 1 an aux particuliers » pour 7,4 milliards de FCFA.

Sur les dépassements relatifs aux dépenses des CST, le ministère de l'Economie et des Finances affirme que pour le « FNR » les cotisations ont largement dépassé les prévisions de la loi de finances et que pour le compte spécial « frais de contrôle des entreprises publiques », ils s'évaluent par une sous évaluation des prévisions.

La Cour constate que les dépenses exécutées au-delà du plafond autorisé sur des crédits limitatifs ne respectent pas les dispositions de l'article 12 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances aux termes desquelles « les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ou ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ».

Par conséquent elle demande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller, à l'avenir, à la sincérité des prévisions budgétaires.

- Crédits non consommés

En 2007, l'utilisation des crédits des CST ouverts par les lois de finances a donné lieu à des crédits non consommés d'un montant total de 4,67 milliards de FCFA.

2.2.1. Gestion des comptes d'affectation spéciale

Les comptes d'affectation spéciale « Fonds national de Retraite » et « Frais de contrôle des entreprises publiques » ont enregistré à la fois des plus values de recettes et des dépassements dans les dépenses pour des montants respectifs de 4 157 419 880 FCFA et 38 412 028 FCFA.

Invité à produire à la Cour les actes justificatifs des majorations de crédits des comptes d'affectation spéciale « Fonds national de Retraite » et « Frais de contrôle des entreprises publiques », le ministère de l'Economie et des Finances soutient que ces actes n'ont pas été pris par les administrateurs des crédits de ces comptes.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller, à l'avenir, à ce que les arrêtés de majoration de crédits soient pris en cours d'année si les recettes d'un compte d'affectation spéciale sont supérieures aux prévisions conformément aux dispositions de l'article 26 alinéa 2 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée.

2.2.2. Gestion des comptes d'avances

En 2005 et 2006, deux avances respectives de 50 millions ont été accordées à la commune de Saint-Louis par décisions n° 005606 du 10 octobre 2005 et n° 008606 du 29 décembre 2006. Ces avances étaient remboursables sur une durée d'un an à compter de la date de signature.

Cependant, jusqu'en 2007, aucun remboursement n'a été enregistré au titre de ces deux créances et la Cour n'a connaissance ni d'un renouvellement de cette avance, ni de poursuites ou de consolidation sous forme de prêt, ni a fortiori de transfert en perte probable aux résultats de l'année.

A la demande de la Cour de justifier l'absence de recouvrement des avances de 50 millions de FCFA consenties à la commune de Saint-Louis par l'Etat en 2005 et 2006, le ministère de l'Economie et des Finances invoque la non inscription de cette dette dans le budget de ladite commune malgré les différentes relances du Receveur municipal .

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de faire toutes les diligences nécessaires pour le recouvrement de cette créance ou de faire application des mesures prévues par les articles 355 et 356 du code des collectivités locales.

II DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE 2007

1. Observations sur la forme

La Cour a constaté que le Projet de Loi de Règlement (PLR) et le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF) lui ont été transmis le 30 octobre 2009, soit deux années après la clôture de la gestion. Ainsi, le délai induit par les dispositions de l'article 44 de loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances susvisée qui prévoient le dépôt du projet de loi de règlement sur le bureau de l'Assemblée nationale « au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget (...) » n'a pas été respecté.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à déposer le projet de loi de règlement dans les délais prévus par la réglementation.

Sur les pièces à produire, la Cour rappelle qu'elle n'a pas reçu le compte administratif de l'ordonnateur.

A cet égard, elle a indiqué que la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007 qui a modifié les dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois des finances qui prévoyaient l'obligation de produire le compte administratif de l'ordonnateur n'est pas conforme à la Directive n° 06/97/CM/UEMOA portant Règlement général sur la Comptabilité publique qui, en son article 88, prévoit expressément la production du compte administratif.

La Cour fait observer que le compte de l'ordonnateur et celui des comptables doivent être tenus et produits séparément. Elle a demandé au ministère de l'Economie et des Finances de tenir un compte administratif et de le produire par-devant elle en même temps que le Compte général de l'Administration des Finances.

Par ailleurs, la Cour relève que les balances générales des Trésoreries paeries régionales de Louga, Thiès, Tambacounda et Kolda sur lesquelles elle a effectué ses vérifications pour les besoins de la version provisoire de la déclaration n'étaient pas approuvées par les comptables concernés. La Cour constate qu'aucune de ces nouvelles balances n'est authentifiée par le comptable rendant. Elle rappelle que le non respect de cette formalité ôte toute valeur probante à ces documents qui ne peuvent être opposables ni aux comptables rendant ni au juge des comptes.

Il en résulte que la Cour est dans l'impossibilité de procéder aux rapprochements entre le CGAF et les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat.

Concernant le CGAF, la Cour estime qu'il a été produit dans les conditions de formes prescrites par les lois et règlements.

2. Observations sur le fond

Les rapprochements à faire préalablement à la déclaration générale de conformité sont les suivants :

- rapprochement entre la balance générale de sortie des comptes consolidés à la clôture de l'année 2006 et la balance générale d'entrée des comptes consolidés à l'ouverture de l'année 2007 du Compte général de l'Administration des Finances ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat et la balance générale des comptes consolidés du Compte général de l'Administration des Finances à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre chargé des Finances, ordonnateur unique, et le Compte général de l'Administration des Finances.

La Cour rappelle qu'il ne pouvait être procédé aux deux derniers rapprochements. Le premier, parce que les comptes de gestion de certains comptables ne sont pas signés. Le second, parce que le compte administratif de l'ordonnateur n'est pas produit.

Ainsi, elle s'est limitée à rapprocher les balances générales des comptes consolidés du Compte général de l'Administration des Finances pour les années 2006 et 2007.

Sur la base des soldes par compte, la Cour a constaté des discordances entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2006 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2007 du CGAF. Le tableau ci-après établit les différences constatées par classe de comptes/ base solde.

Tableau n° 28 : Rapprochement entre la balance de sortie 2006 et la balance d'entrée 2007

En FCFA

Classe	Solde au 31 décembre 2006		Solde au 1 ^{er} janvier 2007		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
1	-	110 494 949 248	-	110 494 949 248	-	0
3	1 768 354 699 540	228 354 532 855	1 702 168 348 699	228 697 600 139	66 186 350 841	- 343 067 284
4	119 502 760 765	379 087 572 090	147 863 759 285	378 803 710 233	- 28 360 998 520	283 861 857
5	164 842 362 203	1 314 312 389 758	167 156 535 192	1 278 742 004 999	- 2 314 172 989	35 570 384 759
9	13 845 224 275	34 295 602 832	13 845 224 275	34 295 602 832	0	0
Total	2 066 545 046 783	2 066 545 046 783	2 031 033 867 451	2 031 033 867 451	35 511 179 332	35 511 179 332

Source : CGAF 2006 et 2007

La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor a expliqué ces discordances en indiquant qu'elles portent, pour l'essentiel, sur les comptes internes de transfert et de liaisons qui n'étaient pas encore apurés lors de la transmission des balances à la Cour des comptes, alors qu'ils l'ont été dans le CGAF.

Concernant les comptes 390.xx, 391.xx, 395.xx, 58xx et 411.111, des justifications ont été fournies par la DGCPT sans que toutes les discordances ne soient levées.

C'est ainsi que les comptes 391.30 et 391.30.19 présentent, après apurement, des reports pour l'année 2007 supérieurs au solde de sortie de 2006. A l'inverse, les comptes 391.30.10, 391.31.90 et 391.31.19 présentent, après apurement, des reports pour l'année 2007 inférieurs au solde de sortie de 2006.

S'agissant du compte 391.31.90, outre la différence dans le montant reporté, le sens du solde n'a pas été respecté dans le report créditeur à la clôture de 2006, ce solde est devenu débiteur à l'ouverture de 2007.

DECLARATION ARRETEE PAR LA COUR :

La Cour n'est pas en mesure de déclarer, pour la gestion 2007, la conformité entre, d'une part, le Compte général de l'Administration des Finances et les comptes individuels de gestion des comptables principaux de l'Etat et, d'autre part, entre le compte administratif du ministre de l'Economie et des Finances et les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

DELIBERE

La présente déclaration générale de conformité est approuvée par l'audience plénière solennelle à sa séance du 24 mars 2011 conformément aux dispositions des articles 38 et 39 du décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

**REPONSE DE MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DES
FINANCES**

NON PARVENUE

CHAPITRE 3

CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2008

I. RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2008

Les ressources budgétaires des lois de finances pour l'année financière 2008 ont été évaluées à 1 651,8 milliards de FCFA et les charges à 1 678,7 milliards de FCFA, soit un déficit prévisionnel de 26,9 milliards de FCFA, représentant 0,45 % du PIB nominal. Ces ressources se répartissent entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor pour respectivement 1 600 milliards de FCFA et 51,8 milliards de FCFA.

Les charges du budget général ont été prévues à 1 617,4 milliards de FCFA et celles des Comptes spéciaux du Trésor à 61,3 milliards de FCFA.

1. Résultats généraux

Les résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2008 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 29 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 2008

En milliards de FCFA

Nature des opérations	Prévisions LFI			Prévisions LFR			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde réel
1 - BUDGET GENERAL	1 579,1	1 591,6	-12,5	1 600,0	1 617,4	-17,4	1 576,5	1 610,1	-33,6
1.1.- Opérations dont le Trésor est comptable assignataire									
Recettes internes	1304			1374			1352,4		
Dépenses ordinaires		887,5			1 067,4			1 075,3	
Dépenses en capital sur ressources internes		429,0			324,0			310,7	
1.2. - Opérations dont le Trésor n'est pas comptable assignataire									
Recettes externes	275,1	275,1		226,0	226,0		224,1	224,1	
Dépenses d'investissement sur ressources externes	275,1	275,1		226,0	226,0		224,1	224,1	
2 - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	51,8	61,3	- 9,5	51,8	61,3	- 9,5	62,0	56,2	5,8
TOTAL BGET GEN. + CST	1 630,9	1 652,9	-22,0	1 651,8	1 678,7	-26,9	1 638,5	1 666,3	-27,8

Après exécution, les recettes du budget général s'élèvent à 1576,5 milliards de FCFA et les dépenses à 1 610,1 milliards de FCFA. Il en résulte un excédent des dépenses sur les recettes d'un montant de 33,6 milliards de FCFA.

Quant aux Comptes spéciaux du Trésor, ils ont réalisé des recettes d'un montant de 62 milliards de FCFA et des dépenses d'un montant de 56,2 milliards de FCFA, soit un solde positif de 5,8 milliards de FCFA.

Ainsi, il ressort de la gestion 2008 un déficit de 27,8 milliards de FCFA, soit 0,47% du PIB nominal, contre un déficit de 107,4 milliards de FCFA (2% du PIB nominal) pour la gestion précédente.

La gestion des opérations de trésorerie exécutées en 2008 a entraîné une perte de 1,1 milliard de FCFA.

1.1. Budget général

1.1.1. Recettes du budget général

1.1.1.1. Recettes internes

Les recettes internes du budget général s'élèvent au montant de 1 352,4 milliards de FCFA.

Sur un total de droits constatés d'un montant de 195 733 075 226 FCFA, un recouvrement sur prises en charge de 84 159 738 769 FCFA a été effectué par le Trésor, soit un taux de recouvrement de 43%.

Par conséquent, au 31 décembre 2008, les restes à recouvrer se chiffrent à 111 573 336 457 FCFA, soit un taux de 57% par rapport au montant total des droits constatés.

Le faible taux de recouvrement des restes à recouvrer des années antérieures pose encore la question de l'apurement des cotes par les comptables assignataires, déjà évoquée par la Cour dans ses rapports antérieurs. Par ailleurs, la Cour a examiné les autres recettes exceptionnelles prévues dans le budget 2008.

A ce sujet, les recettes tirées de la vente de la licence SUDATEL s'élèvent à 89,08 milliards de FCFA comme indiqué à l'exposé des motifs de la LFR 2008 et les deux avis de crédit établis par la BCEAO : un premier avis de crédit du 19 novembre 2007 pour un montant de 44 775 208 727 FCFA et un deuxième avis de crédit du 27 novembre 2007 pour un montant de 44 306 437 814 FCFA.

Ce produit exceptionnel recouvré par le Trésorier général est retracé à son compte n° 512 101 36 intitulé « SUDATEL- 3^{ème} licence téléphonie ».

En 2007 et 2008, ce compte a enregistré en recettes respectivement 65 881 646 541 FCFA et 6 500 000 000 FCFA, soit un montant total de 72 381 646 541 FCFA.

En conséquence, la Cour a constaté l'existence d'un écart de 16 700 000 000 FCFA entre le montant de 89 081 646 541 FCFA annoncé par la LFR et celui figurant dans les écritures du comptable ayant procédé au recouvrement.

Le ministère de l'Economie et des Finances soutient que le montant de 89 081 646 541 FCFA a fait l'objet d'encaissement en deux tranches (44 775 208 727 et 44 306 437 814) dans le compte ordinaire du Trésorier général. Deux avis de crédit établis par la BCEAO et dont le cumul fait effectivement 89 081 646 541 FCFA ont été produits à l'appui de cette réponse : un premier avis de crédit du 19 novembre 2007 pour un montant de 44 775 208 727 FCFA et un deuxième avis de crédit du 27 novembre 2007 pour un montant de 44 306 437 814 FCFA.

Toutefois, précise-t-il, cette recette était destinée au paiement de dépenses urgentes en instance au Trésor. Et, pour les besoins de suivi, il a été ouvert un compte bancaire spécial pour recevoir l'intégralité des versements.

Cependant, le ministère de l'Economie et des Finances admet que ce compte n'a eu à recevoir par virement interne que l'intégralité de la première tranche ; concernant la deuxième tranche, en raison de contraintes liées au caractère urgent de certaines dépenses telles que le paiement de décomptes de travaux de l'autoroute, seul un reliquat de 27 606 437 814 FCFA a été reversé dans le compte bancaire spécial, suivant le détail ci-après :

- 21 106 437 814 FCFA en 2007 ;
- 6 500 000 000 FCFA en 2008.

Le cumul des montants ainsi reversés dans le compte bancaire spécial se chiffre à 72 381 646 541 FCFA, ce qui expliquerait la différence de 16 700 000 000 FCFA constatée par la Cour.

Selon le ministère de l'Economie et des Finances, toute la trésorerie correspondant à l'opération a été constatée dans les comptes du Trésor et l'intégralité des deux versements a fait l'objet de budgétisation conformément à la loi n° 2008-69 du 5 décembre 2008 portant loi de finances rectificative pour l'année 2008.

Pour la Cour, le Gouvernement aurait du déposer un projet de loi de finances rectificative en 2007 et non pas une année plus tard, conformément à l'article 17 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finance qui dispose que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public* ».

Elle invite le ministère de l'Economie et des Finances à veiller à la budgétisation des recettes à leur année d'encaissement conformément à la réglementation.

La Cour s'interroge, en tout état de cause, sur la nécessité et l'opportunité d'ouvrir un compte bancaire dit spécial à la BCEAO pour le suivi des recettes SUDATEL si ledit compte n'aura finalement encaissé qu'une partie des fonds.

1.1.1.2. Recettes externes

Les recettes externes ont été exécutées à 224,1 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 99,2%. Elles représentent 14,2% des recettes du budget général dont le montant s'élève à 1576,5 milliards de FCFA.

1.1.2. Dépenses du Budget général

1.1.2.1. Dépenses sur ressources internes

En 2008, les dépenses financées sur ressources internes, constituées des dépenses ordinaires et de dépenses d'investissement, s'établissent à 1386 milliards de FCFA.

1.1.2.1.1. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, d'un montant de 1075,4 milliards de FCFA, comprennent la dette publique, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les dépenses de transferts courants.

Titre 1 : Dette publique

Le service de la dette publique pour l'année 2008 s'élève à 160,9 milliards de FCFA contre 143 milliards de FCFA en 2007, soit une augmentation de 17,9 milliards de FCFA représentant un taux de 12,5%. Cette évolution est imputable à la hausse de 26,6 milliards de FCFA du service de la dette extérieure contre une baisse de celui de la dette publique intérieure de 8,7 milliards de FCFA.

Concernant la dette intérieure, pour des prévisions de 36,6 milliards de FCFA, elle a été exécutée à hauteur de 39,5 milliards de FCFA, soit un écart de 2,9 milliards de FCFA. Le service de la dette publique intérieure représente donc 24,5% du montant total de la dette publique.

Pour la dette publique extérieure, elle a été exécutée pour un montant de 121,4 milliards de FCFA dont 85,5 milliards de FCFA en principal et 35,9 milliards de FCFA d'intérêts et de commissions. Le service de la dette publique extérieure représente 7,7% des recettes budgétaires pour un plafond fixé à 30% dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette publique.

L'encours de la dette extérieure au 31 décembre 2008, selon le ministère de l'Economie et des Finances, est de 1 171,6 milliards de FCFA, dont 716,4 milliards de FCFA de dette multilatérale, soit, 61,2%. Le principal créancier de cette dette est la BIRD/IDA pour 417,8 milliards de FCFA, soit 58,3%.

L'encours de la dette publique, rapporté au PIB nominal, dégage un ratio de 23,9% qui est de loin inférieur au plafond de 70% fixé par l'UEMOA.

Titre 2 : Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel retracées au titre 2 du budget général s'élèvent à 347,1 milliards de FCFA.

En conséquence, le ratio de la masse salariale rapportée aux recettes fiscales s'établit à 32,9% pour une norme UEMOA plafonnée à 35%.

Titre 3 : Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à 262,6 milliards de FCFA contre 246,5 milliards de FCFA en 2007, soit une augmentation de 16,1 milliards de FCFA.

Titre 4 : Dépenses de transferts courants

Prévues à 293,1 milliards de FCFA, les dépenses de transferts courants, hors dotation aux CST, s'élèvent à 304,7 milliards de FCFA contre 281,3 milliards de FCFA en 2007 soit une augmentation de 23,4 milliards de FCFA. Ces dépenses représentent 18,9% du budget général.

Titres 5 et 6 : Dépenses d'investissement sur ressources internes

Les dépenses d'investissement sur ressources internes s'élèvent à 310,7 milliards de FCFA. Elles représentent 22,4% des charges du budget contre 77,5% pour les dépenses ordinaires. Ces dépenses représentent environ 37% des recettes fiscales.

Les investissements exécutés par l'Etat d'un montant de 88,1 milliards de FCFA représentent 28,3% des investissements sur ressources internes. Les transferts en capital qui s'élèvent à 222,5 milliards de FCFA représentent 71,62%.

1.1.2.2. Dépenses sur ressources externes

Les prévisions de dépenses sur ressources externes sont arrêtées par la LFR au montant de 226 milliards de FCFA. Elles ont été exécutées à 224,1 milliards de FCFA.

Les dépenses d'investissement sur ressources externes se répartissent en dépenses sur emprunts pour un montant de 127,2 milliards de FCFA et sur subventions pour 96,9 milliards de FCFA.

Le taux d'exécution global des dépenses d'investissement sur ressources externes est de 99,1%. L'exécution des investissements sur ressources extérieures laisse apparaître des tirages non effectués pour un montant de 1,8 milliard de FCFA.

L'examen des résultats généraux a permis de constater que parmi les cinq critères de convergence de l'UEMOA ci-dessous, seul celui relatif au solde budgétaire de base n'a pas été satisfait par le Sénégal en 2008.

Tableau n° 30 : Comparaison de ratios 2008 avec quelques critères de convergence de l'UEMOA

Critères de convergence	Norme UEMOA	ratios Sénégal 2008	Observations
Solde budgétaire de base	Positif ou nul	-0,9%	Non satisfait
Encours dette publique/PIB nominal	70% au maximum	23,9%	Satisfait
Masse salariale/recettes fiscales	35% au maximum	32,9%	Satisfait
Investissements sur ressources internes/recettes fiscales	20% au minimum	29,5%	Satisfait
Recettes fiscales/PIB nominal = taux de pression fiscale	17% au minimum	17,7%	Satisfait

1.2. Comptes spéciaux du Trésor

A l'exécution, les recettes des CST s'établissent à 61,97 milliards de FCFA contre des dépenses de 56,22 milliards de FCFA, soit un solde créditeur de 5,75 milliards de FCFA.

1.2.1. Dégradation du solde du Fonds national de Retraite

A l'exécution, le solde du FNR s'établit à 3,4 milliards de FCFA en 2008 contre 7,2 milliards de FCFA en 2007.

La situation d'exécution du FNR est retracée pour les quatre dernières gestions au tableau n°31 suivant.

Tableau n° 31 : Evolution du Fonds national de Retraite de 2005 à 2008

En milliards de FCFA

FNR	2005	2006	2007	2008	Evolution (%)	
					07/06	08/07
Prévisions	34	34	37,5	41	10,2	9,3
Réalisations						
Recettes	42,8	47,4	48,9	50,4	3	3,1
Dépenses	35,4	37,6	41,6	47	10,7	12,9
Soldes	7,4	9,8	7,3	3,4	-26,2	-53,3

Les recettes du FNR ont régulièrement augmenté durant la période 2005-2008. Cependant, à partir de 2006, l'augmentation des dépenses du FNR a été beaucoup plus rapide que celle des recettes.

Entre 2007 et 2008, l'accroissement des dépenses est quatre fois plus important que celui des recettes : 12,9% contre 3,1%. C'est pourquoi le solde annuel du FNR a successivement baissé de 26,2% en 2007 et de 53,3% en 2008.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances d'engager une réflexion approfondie sur les voies et moyens en vue de stabiliser le solde d'exécution du FNR.

2. Gestion des autorisations budgétaires

Les modifications de crédits alloués aux dépenses courantes effectuées par voie réglementaire s'équilibrent en augmentation et en diminution à 25,9 milliards de FCFA et concernent les titres 2, 3 et 4.

Pour ces mêmes dépenses, le montant des dépassements s'élève à 83,82 milliards de FCFA contre des crédits non consommés d'un montant de 140,9 milliards de FCFA.

En 2008, le montant des dépassements de crédits relatifs aux investissements sur ressources internes s'établit à 14 milliards de FCFA. Les crédits non consommés relatifs aux investissements exécutés par l'Etat s'élèvent à 33,9 milliards de FCFA.

2.1. Minoration, par contraction à l'intérieur des sections, de l'ampleur des augmentations et des diminutions de crédits effectuées par voie réglementaire

Le montant de 12,45 milliards de FCFA indiqué au PLR aussi bien en augmentation qu'en diminution de crédits résulte des contractions opérées à l'intérieur de chaque section alors que le montant des modifications est calculé en brut par la Cour. En effet, le montant brut reflète mieux l'exhaustivité des opérations de modifications budgétaires réglementaires effectuées au cours de la gestion.

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, l'unité de vote du budget étant le titre, les prévisions et l'exécution des crédits doivent également être présentées sous la même forme. Il ajoute que le détail des mouvements de crédits par ligne est donné par les actes réglementaires mis à la disposition de la Cour.

La Cour rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article 41, alinéa 2, de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, les dépenses du budget général « font l'objet d'un vote par ministère et, à l'intérieur d'un même ministère, par titre en ce qui concerne les autorisations nouvelles ».

La manière dont le ministère de l'Economie et des Finances rend compte des modifications de crédits effectuées par voie réglementaire, qui occulte les mouvements de crédits à l'intérieur de chaque institution ou ministère, n'informe pas suffisamment le Parlement sur l'ampleur des réaménagements budgétaires opérés à l'intérieur de chaque section.

La Cour réitère sa demande de voir figurer dans le PLR, pour chaque section et de façon exhaustive, les augmentations de crédits dans une colonne et les diminutions de crédits dans une autre.

2.2. Virements de crédits de titre à titre

Au regard des dispositions de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée, les virements de crédits par décret doivent « *intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère ou institution et être maintenus dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés* ».

En violation de ces dispositions, le ministère de l'Economie et des Finances a fait procéder à des virements de crédits par décret de titre à titre d'un même ministère.

Tableau n° 32 : Virements de crédits de titre à titre à l'intérieur d'un même ministère

En FCFA

Références décrets	Section et titre de prélèvement	Montant	Section et titre de destination
2008-234 du 10/03/2008	32.4	45 000 000	32.3
2008-365 du 07/04/2008	54.3	300 000 000	54.4
2008-529 du 22/05/2008	54.3	200 000 000	54.4
2008-324 du 25/03/2008	54.4	25 200 000	54.3
2008-1267 du 10/11/2008	54.4	25 000 000	54.3
2008-1268 du 10/11/2008	54.4	142 000 000	54.3
2008-697 du 30/06/2008	55.3	30 000 000	55.4

Ainsi,

- un montant de 45 000 000 FCFA a été prélevé des « autres transferts courants » du ministère des Forces armées vers les dépenses de fonctionnement dudit ministère ;
- par le biais de deux décrets de virement de crédits, il a été prélevé un montant de 500 000 000 FCFA des dépenses de fonctionnement du ministère de la Santé et de la Prévention au profit des « autres transferts courants » du même ministère ;
- des « autres transferts courants » du ministère de la Santé et de la Prévention, il a été prélevé un montant de 192 200 000 FCFA destiné aux dépenses de fonctionnement du même ministère ;
- des dépenses de fonctionnement du ministère de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes, il a été prélevé un montant de 30 000 000 FCFA destiné aux autres transferts courants du même ministère.

Selon le ministère de l'Economie et des Finances, le virement effectué par décret n° 2008-1267 du 10 novembre 2008 a été fait sur demande du ministère de la Santé pour le paiement du reliquat des heures de vacation et des examens de certification des enseignements de l'ENDSS. Le ministère de l'Economie et des Finances ajoute qu'en vertu des dispositions de l'article 15 de la LOLF, les virements de crédits peuvent être, à titre exceptionnel, effectués de titre à titre.

La Cour rappelle que le virement de chapitre à chapitre prévu à l'article 15 de la LOLF constitue un assouplissement exceptionnel du principe de la spécialité des crédits consacré par l'article 9 de la même loi. Par conséquent, cette dérogation, bien encadrée du reste, par l'article 15 de la Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances, autorise tout au plus, à l'intérieur d'un même titre, un virement de crédit de chapitre à chapitre d'un ministère ou institution à un autre.

La possibilité de virement de crédits de titre à titre ne saurait résulter du silence des dispositions de l'article 15 de la LOLF comme soutenu par le ministère de l'Economie et des Finances, la dérogation s'interprétant de façon restrictive.

Le ministère de l'Economie et des Finances doit veiller à l'application correcte de l'article 15 de la LOLF en ce qui concerne notamment les virements de crédits.

2.3. Récurrence de dépassements relativement importants concernant les dépenses de personnel

La Cour a constaté que les dépassements sur crédits évaluatifs relatifs aux dépenses de personnel poursuivent la tendance haussière entamée bien avant 2005. Ils passent ainsi de 49,78 milliards de FCFA en 2007 à 78,95 milliards de FCFA en 2008, soit un taux d'évolution de 58,60%. Sur ce point, même si la régularité de ces dépenses ne peut être mise en cause du fait qu'elles peuvent « *s'imputer en cas de besoin au-delà des crédits ouverts par la loi de finances* », la récurrence des dépassements révèle des prévisions peu réalistes.

Tableau n° 33 : Evolution des dépassements sur crédits évaluatifs entre 2005 et 2008

En milliards de FCFA

Nature des dépenses	2005	2006	2007	2008	Evolution 08/07 (%)
Dettes publiques	66,2	56,6	54,7	43,9	-19,64
Personnel	31,2	41,7	49,7	78,9	58,60
Fonctionnement	0	2,5	35	2,2	-93,70
Transferts courants	19	81,3	82,1	0	-100
Total	116,4	182,1	221,5	125	-43,55

Le ministère de l'Economie et des Finances explique les dépassements par le fait que, malgré l'éclatement du ministère de l'Education en trois départements ministériels, les mêmes agents sont toujours pris en charge dans les dépenses de personnel dudit ministère.

Le ministère de l'Economie et des Finances n'explique cependant pas les dépassements constatés tant au ministère des Forces armées qu'au ministère de l'Intérieur.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à ce que les crédits relatifs aux dépenses de personnel soient transférés aux structures concernées en cas d'éclatement d'un ministère ou d'une institution.

2.4. Dépassements sur crédits limitatifs en violation de la réglementation

En vertu des dispositions de l'article 12 de loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, « *les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts* ».

Cependant, en 2008, la gestion des crédits relatifs aux dépenses courantes a donné lieu à des dépassements sur crédits limitatifs d'un montant de 2,6 milliards de FCFA. Deux titres sont concernés par ces dépassements : les dépenses de fonctionnement pour 1,4 milliard de FCFA et les autres transferts courants pour 1,2 milliard de FCFA.

Le ministère de l'Economie et des Finances conteste ce que la Cour qualifie de dépassements de crédits pour les ministères supprimés en cours de gestion et dont la loi de finances rectificative n'avait pas tenu compte des crédits déjà exécutés dans la LFI.

Cependant, pour la Cour, le ministère de l'Economie et des Finances a exécuté des crédits au-delà de l'autorisation accordée par la LFR. Par ailleurs, la question des dépassements sur crédits limitatifs posée au ministère de l'Economie et des Finances demeure sans réponse, au moins pour 1,44 milliard de FCFA.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à ce que les crédits limitatifs soient exécutés dans les limites de l'autorisation parlementaire.

2.5. Irrégularités sur des annulations de crédits

La Cour fait observer que pour des ouvertures de crédits gagées sur des annulations de crédits, quatre décrets d'un montant de 17 082 488 931 FCFA, représentant 85,1% du total, ont été pris entre le 30 et 31 décembre 2008, c'est-à-dire après la clôture des engagements.

L'annulation de crédits, conformément à l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances, relève de la compétence du Ministre de l'Economie et des Finances.

Or, le décret n° 1625 du 31/12/2008 est concomitamment relatif à des annulations et à des ouvertures de crédits d'un même montant établi à 11 240 061 961 FCFA. Les annulations de crédits ont été faites au titre 5, à la section 46, ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de l'Hydraulique urbaine, de l'Hygiène publique et de l'Assainissement.

Il s'y ajoute que, selon les dispositions de l'article 14 de la même loi organique, pour « *l'annulation de tout crédit sans objet en cours d'année* », le Ministre de l'Economie et des Finances a l'obligation de recueillir l'avis du ministre intéressé. Cependant, la Cour n'a connaissance ni des motifs qui rendent ces crédits sans objet ni de l'accomplissement de la formalité consultative du ministre concerné.

La Cour rappelle qu'en vertu des dispositions de la loi organique susvisée, les crédits budgétaires annulés doivent être sans objet. Leur annulation doit, le cas échéant, se faire par arrêté du ministre chargé des finances, et l'ouverture d'autres crédits d'égal montant par décret.

Par ailleurs, la régularisation de dépenses urgentes payées par anticipation ne figure pas sur la liste des cas limitativement énumérés à l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances et pouvant motiver l'ouverture de crédits par voie réglementaire.

Le ministère de l'Economie et des Finances doit veiller à l'application correcte des dispositions des articles 12 et 14 de la LOLF.

2.6. Régularisations d'avances de fonds non conformes à la loi

Le décret n°01624 du 31/12/2008 a opéré une ouverture de crédits d'un montant de 14 167 500 000 FCFA. Cette décision prise en application des dispositions de l'article 12, alinéa 2, 3° de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit qu'« *en cas, à la fois d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en conseil des ministres. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement si le parlement est en session ou dans le cas contraire à l'ouverture de la plus prochaine session* ».

En l'espèce, l'urgence invoquée résulterait de la nécessité impérieuse de reconstituer le stock de sécurité alimentaire.

Selon le ministère de l'Economie et des Finances, ce décret a été pris afin de régulariser les avances de fonds faites pour couvrir des dépenses urgentes liées à la sécurité publique et à l'assistance au monde rural, à la suite des effets négatifs de la répercussion de la crise de 2008 sur les produits énergétiques et les denrées alimentaires.

Cependant, la Cour observe que le fait que le texte soit pris le dernier jour de l'année financière, c'est-à-dire à un moment où tous les engagements étaient arrêtés, est de nature à rendre immédiatement caducs les crédits ouverts, ce qui montre que l'urgence n'est pas complètement justifiée.

La Cour rappelle que la régularisation d'avances de fonds n'est pas, non plus, un motif légal pouvant donner droit à l'ouverture de crédits par décret d'avances.

En ce qui concerne la gestion des autorisations budgétaires sur les CST en 2008, les dépassements ont été d'un montant total de 13,6 milliards de FCFA, alors que les crédits non consommés étaient de 18,7 milliards de FCFA.

II DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE 2008

1. Sur la nature des documents produits par le ministère de l'Economie et des Finances

La Cour observe que par « comptabilité du ministre chargé des Finances », l'article 37 de la Directive n° 05/CM/UEMOA de l'UEMOA relative aux lois de finances désigne le document retraçant la comptabilité administrative du ministre chargé des Finances, ordonnateur du Budget, qui doit être produit séparément des comptes de gestion des comptables de l'Etat.

Or, le ministère de l'Economie et des Finances, se fondant sur les dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007 modifiant la loi organique relative aux lois de finances du Sénégal, a produit le Compte général de l'Administration des Finances, document de centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

Ces dispositions de la LOLF ne sont, donc, pas conformes à celles de la directive n°05/CM/UEMOA relative aux lois de finances aux termes desquelles la Cour doit produire une « déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des Finances ».

En conséquence, la Cour demande au ministère de l'Economie et des finances de produire son compte administratif en même temps que le Compte général de l'Administration des Finances et les comptes de gestion des comptables publics principaux.

2. Rapprochement entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2007 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2008 du CGAF

a/ Vérification de l'exactitude des montants inscrits en débit et en crédit du CGAF

Le pointage effectué par la Cour donne des soldes différents de ceux arrêtés par la balance générale des comptes du CGAF, aussi bien en ce qui concerne la balance de sortie 2007 qu'en ce qui concerne la balance d'entrée 2008, comme le montre le tableau n°34 suivant.

Tableau n° 34 : Différences entre montants obtenus par pointage et montants du CGAF

En F CFA

	Solde au 31 décembre 2007		Solde au 1 ^{er} janvier 2008	
	Débiteur	Créditeur	Débiteur	Créditeur
CGAF	3 422 845 560 141	3 422 845 560 141	7 245 176 034 525	7 245 176 034 525
Pointage	3 412 576 351 152	3 412 426 351 152	7 245 176 034 525	7 245 026 034 525
Différences	10 269 208 989	10 419 208 989	-	150 000 000

A la balance de sortie 2007, le CGAF arrête le montant global à 3 422 845 560 141 FCFA en débit et crédit.

Cependant, le pointage des comptes donne un montant global de 3 412 576 351 152 FCFA en débit et de 3 412 426 351 152 FCFA en crédit. La Cour constate ainsi une majoration du total des débits pour un montant de 10 269 208 989 FCFA et du total des crédits pour un montant de 10 419 208 989 FCFA.

A la balance d'entrée 2008, le CGAF arrête le montant global des débits et des crédits à 7 245 176 034 525 FCFA. Toutefois, le pointage des comptes donne un montant global de 7 245 176 034 525 FCFA au débit et de 7 245 026 034 525 FCFA au crédit. La Cour constate également à ce niveau une majoration du total des crédits pour un montant de 150 000 000 FCFA.

b/ Rapprochement de la balance de sortie 2007 et de la balance d'entrée 2008

Sur la base des soldes par compte, le rapprochement de la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2007 et la balance générale d'entrée de la gestion 2008 du CGAF donne les résultats qui figurent au tableau n°35 suivant :

Tableau n° 35 : Rapprochement entre balance de sortie 2007 et balance d'entrée 2008

En FCFA

Classe	Solde au 31 décembre 2007		Solde au 1 ^{er} janvier 2008		Différences	
	Débiteur	Créditeur	Débiteur	Créditeur	Débit	Crédit
1	-	100 422 188 946	-	100 422 188 946	-	-
3	3 067 969 007 130	536 733 070 026	5 379 109 180 980	4 807 144 431 709	- 2 311 140 173 850	- 4 270 411 361 683
4	161 649 774 704	646 997 322 078	123 456 616 082	567 894 149 963	38 193 158 622	79 103 172 115
5	168 491 892 788	2 085 932 900 899	156 268 401 006	155 348 234 777	12 223 491 782	1 930 584 666 122
9	14 465 676 530	42 340 869 203	14 465 676 530	42 340 869 203	-	-
Total	3 412 576 351 152	3 412 426 351 152	5 673 299 874 598	5 673 149 874 598	- 2 260 723 523 446	- 2 260 723 523 446

Source : CGAF 2007 et 2008

Ainsi, par rapport aux soldes obtenus à la clôture de 2007, la Cour constate un report supplémentaire net de 2 260 723 523 446 FCFA en balance d'entrée de 2008. Les différences sont notées dans les comptes des classes 3, 4 et 5.

Le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas apporté de réponse à la constatation par la Cour de l'inexactitude des montants des totaux des débits et des crédits des balances de 2007 et 2008.

En ce qui concerne les différences constatées sur les montants totaux inscrits à la balance de sortie 2007 et à la balance d'entrée 2008, le ministère de l'Economie et des Finances, sans être certain, déclare qu'il s'agit probablement d'opérations de régularisations passées par les comptables principaux après transmission des balances « définitives » en vue de la confection du CGAF. Il ajoute que, pour l'essentiel, ces opérations ne touchent pas les comptes budgétaires qui interviennent dans la détermination du résultat.

Enfin, le ministère de l'Economie et des Finances souligne que la déclaration de conformité concerne les opérations de l'année entre les comptes de gestion et le CGAF et que le contrôle de la ligne de compte est fait à l'occasion du jugement des comptes des comptables principaux concernés.

La Cour rappelle que les documents de reddition des comptes qu'elle reçoit du ministère de l'Economie et des Finances, notamment les balances générales des comptes de gestion et le CGAF sont censés être définitifs.

Par ailleurs, la vérification de l'exactitude des montants et de l'exhaustivité des comptes figurant au CGAF n'est pas un exercice uniquement réservé au contrôle juridictionnel.

En effet, aux termes de l'article 37 du décret n°99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique sur la Cour des comptes, l'ensemble des vérifications effectuées, notamment « l'examen de la régularité et de la sincérité de l'exécution des opérations financières », permet de préparer le jugement des comptes des comptables publics.

3. Sur la conformité des montants entre la balance générale des comptes consolidés du CGAF et les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat

La Cour note une concordance des montants tant pour les opérations du budget général que pour celles des Comptes spéciaux du Trésor.

En conséquence, la Cour

DECLARE CE QUI SUIT :

- 1- La balance générale de sortie de 2007 n'est pas exactement reprise en balance d'entrée de 2008.
- 2- Concernant les opérations du budget général, le Compte général de l'Administration des Finances pour la gestion 2008 concorde avec les comptes individuels de gestion rendus par les comptables principaux de l'Etat pour la même gestion.
- 3- S'agissant des opérations des Comptes spéciaux du Trésor, après l'inclusion des opérations complémentaires de la gestion, le Compte général de l'Administration des Finances concorde avec les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.
- 4- Les soldes des comptes mentionnés aux articles **11, 12 et 13** du projet de loi de règlement, dont le transfert au Compte permanent des découverts du Trésor est proposé à l'article **14** dudit projet de loi, concordent avec ceux qui apparaissent au développement des comptes du Compte général de l'Administration des Finances.

DELIBERE

La présente déclaration est arrêtée conformément aux dispositions des articles 13, 14, 15 et 39 du décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

REPONSE DE MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DES FINANCES

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, vous avez bien voulu nous transmettre un extrait du rapport sur l'exécution des lois de finances pour la gestion 2008 et la déclaration générale de conformité de 2008, afin de recueillir nos observations et commentaires éventuels qui seront intégrés dans le Rapport général public 2011.

En retour, je voudrais porter à votre haute attention les observations et commentaires suivants:

Page 3 : Relativement à la budgétisation des 89,081 milliards issus de la vente de la licence de téléphonie à SUDATEL, le ministère de l'Economie et des Finances rappelle que ce montant a été reçu au mois de novembre 2007 (19 novembre pour le premier avis de crédits et 27 novembre pour le second). En ce moment précis, la loi de finances rectificative pour 2007 était déjà votée et mise en place dans SIGFIP depuis le 18 octobre 2007 et que la loi de finances initiale pour 2008 était en cours d'examen au Parlement. Ces produits exceptionnels ont été donc budgétisés dans la plus prochaine loi de finances c'est-à-dire la loi de finances rectificative pour 2008.

Page 7: Sur les virements de titre à titre, le ministère de l'Economie et des Finances réaffirme sa compréhension des dispositions de l'article 15 de la loi n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances.

En effet, l'alinéa 3 de l'article 15 donne la **procédure normale** d'établissement d'un acte de virement de crédits en fixant **trois** limites :

1. le virement doit être fait à l'intérieur d'un même titre ;
2. le virement doit être fait à l'intérieur d'un même ministère ou d'une même institution ;
3. le montant du virement ne doit pas dépasser le 10^{ème} de la dotation des chapitres respectifs d'origine et de destination.

L'alinéa 5 du même article définit la **procédure exceptionnelle** d'établissement d'un acte de virement de crédits sans accorder de dérogation aux limites 2 et 3 pour les dépenses ordinaires et sans dérogation à la limite 3 pour les dépenses en capital.

Au surplus, il est aisé d'établir que si la limite n° 1 fixées dans la procédure normale devrait être respectée dans la procédure exceptionnelle, en sus des limites n°s 2 et 3 pour lesquelles aucune dérogation n'est accordée, alors les deux alinéas seraient identiques, et on ne saurait parler d'exception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la Cour des comptes, l'expression de ma considération distinguée.

A
Monsieur le Président de la Cour des comptes



DEUXIEME PARTIE :

COLLECTIVITES LOCALES ET AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

- COMMUNE DE KAOLACK
- COMMUNE DE SAINT LOUIS
- COMMUNE DE RICHARD TOLL
- VOYAGES D'ETUDES DE L'UNIVERSITE
CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR
- VOYAGES D'ETUDES DE L'UNIVERSITE
GASTON BERGER
- ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

CHAPITRE 4

COMMUNE DE KAOLACK

I. Présentation

La Cour des comptes a procédé à la vérification de la gestion de la commune de Kaolack au titre des années 2006 à 2009. Le contrôle a porté sur le fonctionnement des organes de la commune, l'exécution du budget, la gestion domaniale ainsi que celle des ordures ménagères.

La commune de Kaolack, créée en novembre 1917, compte 281 946 habitants. Le Conseil municipal est composé de soixante six membres dont neuf femmes. L'effectif du personnel est de deux cent soixante trois agents municipaux.

Durant les gestions 2006 à 2008, le Maire était Monsieur Khalifa Niasse et Monsieur Alioune Badara Diop, le Secrétaire municipal. Ils ont été remplacés à la faveur des élections locales de 2009, respectivement par Monsieur Madieyna Diouf et Monsieur Sidi Traoré.

II. Principales Observations

1. Sur l'organisation et le fonctionnement

1.1. Tenue irrégulière des registres de délibération

Pendant toute la période sous revue, il n'existait pas de registre de délibération côté et paraphé par le Préfet et signé par les conseillers présents lors des séances du Conseil municipal comme le prescrit l'article 160 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales (CCL).

1.2. Dysfonctionnements des organes de la Commune

Il ressort de l'inventaire des extraits de délibération disponibles que le Conseil n'a pas tenu, chaque trimestre, la réunion obligatoire prévue par l'article 150 du code des collectivités locales (CCL). En effet, en 2007, seules deux réunions ont été tenues les 8 août et 7 décembre. Il en est de même en 2008, où elles n'ont eu lieu que les 17 janvier et 26 septembre.

S'agissant du fonctionnement du Bureau municipal, la Cour n'a pu disposer que du procès verbal de la séance du 14 mai 2009 dont les propositions ont été listées dans un document de travail non signé du Maire.

La Cour fait observer que la tenue régulière des réunions ainsi que la rédaction de compte rendu ou de procès verbaux à l'issue de celles-ci constituent des éléments importants permettant de constater l'exercice effectif par le Bureau des importantes attributions que lui confère la loi.

En effet, en vertu des dispositions de l'article 113 du CCL, le Bureau municipal est compétent pour l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil, l'assistance aux services administratifs et techniques de la commune dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement, la surveillance du recouvrement des impôts, taxes et droits municipaux, la prise ou la proposition des mesures propres à améliorer le recouvrement et la détermination du mode d'exécution des travaux communaux.

1.3. Organigramme non appliqué

Sur recommandation de l'Agence de Développement municipal (ADM), le Conseil municipal a adopté par délibération n° 014 du 6 décembre 2007 approuvé le même jour par le représentant de l'Etat, un organigramme qui n'est toujours pas entré en application. Il prévoit la création de six postes de directeurs devant être occupés par des agents, au moins titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme d'ingénieur.

Mais la commune continue de fonctionner avec l'ancien organigramme, faute de cadres de ce niveau. En effet, seuls 4% du personnel ont le niveau du baccalauréat et sa situation financière ne lui permet pas de procéder à des recrutements.

De manière générale, le niveau du personnel de la commune mérite d'être relevé notamment par la formation.

2. Comptabilité administrative

2.1. Mauvaise tenue des livres comptables

L'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales détermine les livres de comptabilité administrative dont la tenue est obligatoire.

Le journal des dépenses constitué par le recueil des bordereaux de mandats n'est pas tenu, les bordereaux originaux étant transmis au Receveur percepteur municipal. Seules les copies des pièces justificatives (factures) sont archivées au niveau de la mairie.

Le livre de compte des dépenses, quant à lui, est mal tenu ; ce qui explique la difficulté de procéder à une analyse financière fondée sur la comptabilité administrative du Maire. En effet, sur toutes les gestions sous revue, les constatations suivantes ont été faites :

- ratures non approuvées ;
- mandats sans indication du bénéficiaire, du chapitre et de l'article ;
- forte utilisation d'effaceur ;
- enregistrement non chronologique ;
- défaut de mention de la nature de la dépense.

S'agissant du livre de compte des recettes, il n'est pas tenu. Pour la collection des bordereaux de recettes, des insuffisances sont notées. Ainsi, pour les relevés de recettes perçues avant émission de titre transmis par le Receveur percepteur municipal conformément à l'article 19 du décret sus cité, il manque ceux d'août à décembre 2006, de juillet à décembre 2007 et de mars et juillet à septembre 2008.

2.2. Défaut d'établissement des comptes administratifs

L'article 74 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales dispose que c'est l'arrêté de la comptabilité administrative du Maire qui lui permet d'établir son compte administratif. Pour ce faire, il doit être tenu la comptabilité des prévisions de recettes et des autorisations de dépenses, la situation des émissions de titres de recettes et celle des liquidations ainsi que des mandatements de dépenses et des crédits disponibles.

En l'absence d'une bonne tenue de sa comptabilité administrative, le Maire reste exclusivement dépendant de la comptabilité du Receveur percepteur municipal alors qu'il doit tenir une comptabilité indépendante de celle du comptable de la collectivité locale, conformément au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables.

Le Maire n'a pas établi les comptes administratifs en 2006, 2007, 2008 et 2009 en violation des dispositions de l'article 350 du Code des collectivités locales. Seuls les comptes de gestion présentés par le comptable sont disponibles.

3. Analyse financière

3.1. Sincérité budgétaire

Tableau n° 36 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2009 par rapport à la moyenne des recettes réelles des trois dernières gestions connues (2006 à 2008)

En FCFA

Moyenne recettes des trois dernières gestions connues (2006 à 2008)	Prévisions 2009	Réalisations 2009	Rapport Prévisions / Moyenne	Rapport Réalisations / Moyenne
1 541 141 068	2 117 683 920	1 495 695 997	1,3	0,9

La sincérité budgétaire commande que les prévisions tiennent compte des résultats de l'exercice antérieur. Or, les prévisions de recettes de 2009 représentent 1,3 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières années budgétaires. Cet écart entre les prévisions et les réalisations des trois derniers exercices a pour conséquence, à l'exécution, une moins value de recettes de 576 542 852 FCFA alors qu'en parallèle des autorisations de dépenses ont été votées sur la base de cette prévision.

De même, les recettes réalisées en 2009 se situent en deçà de la moyenne des trois dernières années, soit 0,9.

3.2. Importance des dépenses engagées non mandatées

En l'absence de l'état des dépenses engagées et non mandatées de la gestion et de l'état des restes à payer de la gestion, documents prévus par les articles 47, 72 et 73 du décret n° 66-510 sur le régime financier des collectivités locales, la commune retrace les dépenses engagées non mandatées d'une gestion dans le budget de l'année suivante. Il est à noter que dans les comptes de gestion 2008 et 2009, ces dépenses figurent dans la colonne crédits réservés.

Les dépenses engagées non mandatées sont d'un montant élevé comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 37 : Evolution des dépenses engagées non mandatées (DENM)

En FCFA

Année	2006	2007	2008	2009
DENM de fonctionnement	163 274 433	139 295 710	257 659 230	171 790 731
DENM d'investissement	140 274 350	134 348 542	160 294 439	137 505 343
Total DENM	303 548 783	273 644 252	417 953 669	309 296 074
Budget global voté par le CM	2 490 337 255	2 478 226 525	2 895 379 925	2 615 191 282
Part de DENM dans le budget voté	12,1%	11%	14,4%	11,8%

La part des dépenses engagées non mandatées évolue en dents de scie entre 2006 et 2009. En moyenne, la commune a régulièrement engagé 12,3% des dépenses dont le paiement est pris en charge par le budget de l'année suivante, faute de fonds disponibles.

3.3. Evolution des principales catégories de dépenses de fonctionnement

L'évolution des principales catégories de dépenses de la Commune est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 38 : Evolution des principales catégories de dépenses de fonctionnement

En FCFA

Exercices	2006	2007	2008	2009	Evolution moyenne annuelle(%)
Cabinet du Maire (hors dépenses de personnel)	177 648 100	167 732 508	117 860 079	100 353 171	-16,7
Dépenses de personnel	789 766 429	799 325 400	841 433 224	811 485 831	0,9
Autres dépenses	949 236 625	708 135 224	505 358 876	600 544 132	-11,7
Dépenses totales	1 916 651 154	1 675 193 132	1 464 652 179	1 512 383 134	-7,3

Globalement, les dépenses de fonctionnement ont subi une baisse relativement importante (7,3% d'évolution moyenne sur la période de 2006 à 2009), passant de 1,9 milliard de FCFA à 1,5 milliard de FCFA.

L'examen, par poste de dépenses révèle:

- une diminution significative des dépenses du Cabinet du Maire pour une moyenne de -16,7% par an entre 2006 et 2009, ce qui participe d'un effort de maîtrise des dépenses ;
- une forte régression des autres dépenses de fonctionnement (-11,7% en moyenne annuelle) qui contraste avec une légère progression des dépenses de personnel (0,9% en moyenne par an) qui se maintiennent à un niveau élevé, en 2008 et 2009.

La part des dépenses de personnel dans les recettes de fonctionnement a évolué, de 2006 à 2009, comme indiqué au tableau ci-après.

Tableau n° 39 : Part des dépenses de personnel dans les recettes de fonctionnement

En FCFA

Exercices	2006	2007	2008	2009
Charges de personnel	789 766 429	799 325 400	841 433 224	811 485 831
Recettes effectives de fonctionnement	1 625 118 418	1 455 587 326	1 542 717 461	1 495 695 997
Rapport dépenses de personnel / recettes de fonctionnement (%)	48,6	54,9	54,5	54,2

Sur les trois dernières gestions, les dépenses de personnel absorbent la moitié des recettes de fonctionnement. Elles se maintiennent à 54% de ces recettes, dépassant ainsi, la norme de 40% proposée par la Direction des Collectivités locales. Cette tendance est inquiétante et appelle des mesures urgentes de maîtrise de ce poste.

3.4. Effort d'équipement

Le financement des investissements de la Commune de Kaolack est largement tributaire du fonds de concours alloué par l'Etat comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 40 : Part des dotations de l'Etat dans les ressources d'investissement de la Commune

En FCFA

Exercices	2006	2007	2008	2009
Recettes effectives (1)	336 474 154	386 559 262	112 413 178	278 270 951
Dotations de l'Etat (2)	55 000 000	212 931 034	46 762 584	212 931 034
Part (%) (2/1)	16,3	55,1	41,6	76,5

(Sources : Comptes de gestion)

Pour financer ses investissements, la Commune reste dépendante des fonds de concours de l'Etat. La part relative de ces fonds dans les recettes d'investissement est de plus en plus importante : 16,3%, 55,1%, 41,6% et 76,5% respectivement en 2006, 2007, 2008 et 2009. Il faut signaler que du fait de la progression irrégulière des fonds de concours, leur part dans les recettes d'investissement fluctue fortement.

De façon générale, l'effort d'équipement de la Commune reste faible. Pour illustration, en 2009, sur des recettes budgétaires d'un montant total de 1 495 695 997 FCFA, les recettes d'investissement s'établissent à 278 270 951 FCFA, soit 18,6%.

La couverture des investissements de la Commune par les recettes réalisées est indiquée au tableau ci après.

Tableau n° 41: Couverture des dépenses d'investissement par les recettes effectives

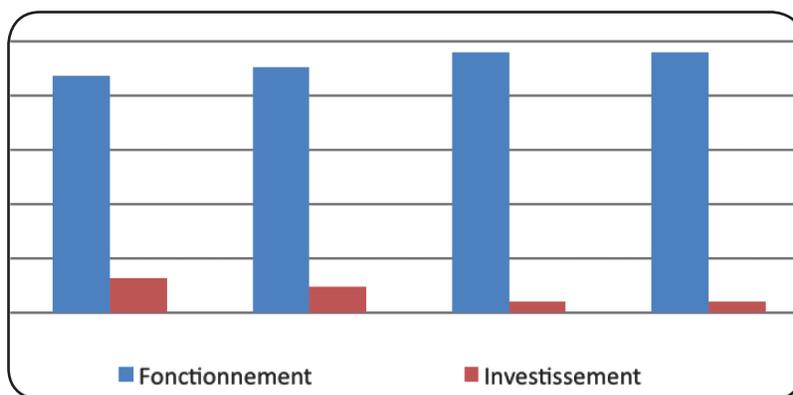
En FCFA

Exercices	2006	2007	2008	2009
Recettes effectives (1)	336 474 154	386 559 262	112 413 178	278 270 951
Dépenses effectives (2)	281 474 154	176 477 928	65 650 594	65 339 917
Ratio de couverture	1,2	2,1	1,7	4,2

Les recettes de la Commune de Kaolack assurent convenablement la couverture des dépenses d'investissement. Celles-ci ont connu une baisse sensible de près de 33% par an durant la période 2006-2008, atteignant leur plus bas niveau en 2008 et 2009, soit 65 millions représentant 4% des recettes courantes.

La faiblesse des investissements est confirmée par l'analyse de la répartition des dépenses entre la section fonctionnement et la section investissement, comme illustré par le graphique ci après.

Graphique n° 1: Répartition du Budget (2006-2009) (Fonctionnement / Investissement)



4. Gestion du personnel : coût élevé des contentieux récurrents avec le personnel

La commune a été condamnée par jugement n° 004 du 12 janvier 2004 du Tribunal du travail de Kaolack à payer des droits évalués à 68 834 785 FCFA à cinquante travailleurs, dont la nature des relations avec la mairie a été requalifiée en contrat de travail à durée indéterminée. Elle a aussi été amenée à s'engager devant le même tribunal suivant procès verbal de conciliation n° 03/2010 du 21 janvier 2010 à l'embauche définitive de trente huit (38) journaliers.

L'utilisation de journaliers ou d'agents bénéficiant d'un contrat de travail à durée déterminée obéit à des règles dont le non respect par la commune a abouti à ces contentieux qui vont continuer à peser sur ses finances pendant longtemps.

En effet, le renouvellement quasi permanent des contrats à durée déterminée contrevient aux dispositions de l'article L. 42 du Code du travail qui prévoit qu'aucun employeur ne peut conclure avec le même travailleur plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.

Durant les gestions contrôlées, la commune a dépensé au moins 90 382 303 FCFA pour le paiement de salaires à la main d'œuvre temporaire.

5. Exécution des recettes et des dépenses

5.1. Dévoiement des procédures de mobilisation des recettes

Les deux acteurs de la mobilisation des recettes sont l'ordonnateur qui émet les titres, et le receveur municipal qui procède au recouvrement. Les articles 16 et 19 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales instaurent une collaboration entre ces deux acteurs aussi bien pour les recettes encaissées avant émission de titre que pour les recettes avec émission préalable de titre. En dehors des impôts locaux et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçues par voie de rôle, les autres recettes sont soumises à la procédure de l'encaissement au comptant.

Au niveau de la Commune de Kaolack, pour les taxes municipales, les produits domaniaux, par exemple, les ordres de recettes émis préalablement par l'ordonnateur, sont directement adressés aux redevables. Il s'ensuit que le comptable ne les prend pas en charge et n'est pas responsable de leur recouvrement. Dans ces conditions, les paiements effectués par les redevables et dont les titres sont récapitulés par le Receveur percepteur municipal, sont transmis au Maire pour régularisation.

Il y a manifestement un dévoiement des procédures des articles 16 et 19 précités préjudiciable aux finances de la commune. Au regard de ces dispositions, il appartient au Maire de procéder à un recensement exhaustif des équipements marchands et plus largement à la détermination des redevables, d'établir les titres de recettes en conséquence et de les transmettre au Receveur Percepteur municipal pour prise en charge et recouvrement.

5.2. Exécution irrégulière du budget consolidé d'investissement 2007

Dans le cadre de la décentralisation de l'exécution des dépenses imputées au budget consolidé d'investissement pour l'année 2007, l'Etat du Sénégal a affecté à la commune de Kaolack des crédits budgétaires d'un montant de 212 931 034 FCFA destinés à la construction de salles de classe pour un montant de 176 171 620 FCFA et à leur équipement pour 34 925 810 FCFA.

A la réception de la liaison comptable le 19 novembre 2007, le Receveur percepteur municipal en a informé le Maire par correspondance du 20 novembre 2007 pour que le Conseil municipal en délibère. Il a également attiré son attention sur le fait, qu'en raison de la proximité de la fin de l'année budgétaire, des dispositions devaient être prises à l'effet de reporter ces crédits sur la gestion 2008.

C'est ainsi que, par délibération du 7 décembre 2007, une autorisation spéciale est votée pour l'inscription au budget 2007 des montants en question en recettes au 1051 « Fonds de concours » et en dépenses au 706/220 801 « Equipements scolaires » et 706/220 800 « Constructions de classes ». Ces inscriptions vont également se retrouver dans le budget primitif de 2008.

A l'exécution, les recettes de 212 931 034 FCFA sont inscrites en recouvrement dans le compte de gestion de 2007 mais elles n'ont pas été réalisées en dépenses ni en 2007 ni en 2008 et les crédits ont été annulés. Les comptes 12 de la gestion 2008, 121 « résultat de fonctionnement reporté » et 123 « résultat d'investissement reporté » ne font pas état non plus du report des 212 931 034 FCFA encaissés en 2007.

En réalité, bien que les dispositions aient été prises en reportant les crédits sur 2008, ils ont été utilisés en 2007 en dépenses de fonctionnement, en violation des principes budgétaires relatifs au fonds de concours. En effet, en 2007, pour des recettes de fonctionnement de 1 455 587 326 FCFA, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 1 675 193 132 FCFA, soit une différence de 219 605 806 FCFA.

5.3. Anomalies en matière de dépenses

5.3.1. Passation des marchés

- Déficit d'établissement d'un plan de passation de marchés

En 2009, la commune n'a pas établi un plan de passation de marchés comprenant l'ensemble des marchés de fournitures, travaux et services envisagés pour l'année, dès l'établissement de son budget. Cette situation viole les dispositions de l'article 6 du Code des Marchés publics.

Ce plan révisable permet d'éviter les fractionnements et le non respect des seuils de passation.

- Irrégularité dans le fonctionnement de la Commission de dépouillement

Bien que la composition de la Commission de dépouillement des marchés de travaux et fournitures créée par le Maire soit conforme aux dispositions du Code des Marchés publics et du CCL, dans les faits, de 2006 à 2009, Messieurs Bakar Niang et Bassirou Sarr, adjoints au Maire, respectivement Président et Vice-Président de ladite commission, n'ont jamais participé aux réunions de celle-ci.

Sans qu'une nouvelle décision n'en modifie la composition, le Maire Khalifa Niasse s'est systématiquement substitué à Monsieur Bakar Niang pour présider la commission. Il s'ensuit que la composition de la commission dans

les faits est différente de celle prévue par la décision du Maire. De plus, dans les cas où le Receveur Percepteur municipal ou son représentant n'ont pas siégé, la Commission se limitait à deux membres : Messieurs Khalifa Niasse, Président et Cheikh Cissé, membre.

- ***Non respect des seuils de passation de marchés***

En 2006, la Commune a acquis :

- des imprimés et registres suivant deux dépouillements du 3 janvier 2006 pour un montant total de 25 290 800 FCFA ;
- des fournitures de bureau pour un montant total de 18 325 895 FCFA en trois dépouillements des 21, 23 et 27 janvier 2006 ;
- du mobilier de bureau, suivant deux dépouillements du 11 décembre 2006 pour un montant total de 15 991 478 FCFA.

Des acquisitions ont été faites également en 2007 portant sur des fournitures de bureau pour 26 015 745 FCFA. Il en est de même en 2008 pour des fiches et carnets à 15 649 900 FCFA ainsi que des fournitures de bureaux à 25 599 510 FCFA.

Ces différentes acquisitions ont dépassé les seuils de passation de marché. Cependant, par le fait du fractionnement des commandes, c'est la procédure de demande de renseignement et de prix qui a été utilisée. Le fait que ces opérations sont imputées à différents services budgétaires (cabinet du maire, secrétariats et bureaux ou recette perception municipale) ne signifie pas que l'autorité contractante n'est pas unique en la personne de l'ordonnateur.

La Cour retient le défaut d'appel d'offres pour les acquisitions de même nature dont le montant dépasse le seuil de quinze millions fixé par le Code des Marchés publics pour les marchés de biens et services.

- ***Conclusion d'un marché de gré à gré sans autorisation de la commission régionale des contrats de l'administration***

L'article 78 du Code des marchés dispose que les marchés passés selon la procédure de l'entente directe doivent être préalablement autorisés par la commission compétente des contrats de l'Administration au vu d'un rapport spécial établi par l'autorité contractante.

L'achat de produits pharmaceutiques pour un montant de 19 346 892 FCFA a été réalisé par entente directe auprès de la Pharmacie régionale d'Approvisionnement de Kaolack. Le marché n° 002 approuvé le 15 mars 2007 ne porte aucune mention de l'autorisation de la commission régionale des contrats de l'administration (CRCA). Ni le rapport spécial ni la lettre de la CRCA n'ont été produits.

5.3.2. Inobservation de la réglementation en matière de paiements collectifs par billeteur

L'instruction n° 0030 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteur prévoit que la nomination d'un billeteur est annuelle. Mais la décision de nomination de Monsieur Serigne Thiobane datant de 1997 n'a jamais été renouvelée, notamment pour les gestions 2006, 2007 et 2008 sous la responsabilité du Maire Khalifa Niasse qui n'avait pas non plus mis en place une commission de paie.

Aux termes de la même instruction, le billeteur doit tenir un registre de paie côté et paraphé par le comptable du Trésor retraçant les sommes perçues par le billeteur, les sommes payées et celles reversées au Trésor. Il n'existait pas de registre de paie pour les gestions contrôlées.

5.3.3. Dépenses payées par le billeteur non prévues par l'instruction n° 30

Aux termes de l'instruction n° 30 précitée, « *le billeteur est l'intermédiaire chargé de payer les mandats collectifs qui comportent des salaires d'ouvriers, de manœuvres et éventuellement des traitements de fonctionnaires, dont le règlement par virement n'est pas obligatoire* ». Au total, ce rôle est circonscrit au paiement de certaines dépenses notamment les rémunérations du personnel et les aides scolaires.

En 2009, le billeteur, en plus des rémunérations et aides scolaires, a payé des dépenses relatives à des fêtes, réceptions et cérémonies (fête du 4 avril par exemple), à l'achat des coupes, récompenses et prix, à des tournois sportifs, à l'organisation de formations des élus ou des agents, à la participation aux campagnes de vaccination et à l'organisation des élections, aux secours aux indigents ou aux sinistrés et aux subventions aux lieux de culte ou aux ASC.

5.3.4. Irrégularités relatives aux dépenses de secours aux indigents

L'article 32-b de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales habilite la commune à organiser et gérer les secours au profit des nécessiteux.

L'article 21 du décret n° 96-1135 du 27 février 1996 portant application de ladite loi prévoit la mise en place, par le Conseil municipal, d'une commission dotée d'un règlement intérieur fixant la forme des demandes de secours et la nature desdits secours. Cette commission n'a pas été mise en place bien que des dépenses couvrant les secours aux indigents aient été exécutées durant la période sous revue.

Il faut ajouter qu'en la matière, la rédaction des délibérations du Conseil municipal est restée générale. Pourtant, l'article 157 du CCL, en prévoyant le huis clos lorsque le Conseil délibère sur l'octroi de secours aux indigents, requiert que le Conseil connaisse de tous les éléments y relatifs, notamment la liste et la situation des bénéficiaires. Il en est de même des délibérations sur les aides scolaires et sur les subventions aux lieux de culte.

5.3.5. Utilisation abusive du compte « dépenses diverses »

Pour être considérée comme diverse, une dépense ne doit pas être imputable à un poste identifié de la nomenclature budgétaire. Mais, il a été relevé des dépenses réalisées à travers le compte 6490 « dépenses diverses » alors que leur objet entre dans une autre catégorie de dépense bien prévue pour l'année concernée.

Il en est ainsi, en 2008, de l'achat de fournitures de bureau pour 2 541 720 FCFA imputé au compte 441/6490 malgré la disponibilité de crédits pour un montant de 7 010 100 FCFA au compte 441/616 qui était approprié.

Plus grave, le compte 6490 a permis de faire des dépenses relevant de poste d'imputation budgétaire non doté de crédits pour l'année concernée. En 2008, l'acquisition sur le compte 451/6490 de matériels imputable aux comptes divisionnaires du compte 6337 pour un montant de 2 802 500 FCFA et de fournitures de bureau (compte 616) pour 3 557 700 FCFA entre dans ce cas de figure. Il en est de même, en 2009, de l'achat de produits d'entretien pour 4 291 750 FCFA imputé au compte 451/6490 alors que les produits d'entretien sont imputables au 615.

Toutes ces dépenses auraient pu être précédées d'une autorisation de virement de crédits du compte 6490 « dépenses diverses » aux comptes adéquats. Interpellé sur cette anomalie, le Maire Madielina Diouf, pour ce qui le concerne, indique que « *le mandat relevant de sa gestion (2009) rentre dans le cadre des fonds de dotation alloués à la santé, à l'éducation et à la jeunesse et aux sports. Dans la répartition de ces fonds par l'Etat, il y a une rubrique « dépenses diverses » et c'est à ce niveau qu'a été logé l'achat des produits d'entretien* ».

5.3.6. Prise en charge de billets de pèlerinage à la Mecque des conseillers municipaux

Des dépenses pour la prise en charge de billets de pèlerinage à la Mecque au profit de conseillers municipaux et d'agents communaux ont été constatées :

- achat de six billets d'avion en novembre 2006 pour un montant de 10 500 000 FCFA ;
- achat de cinq billets pour un montant de 9 375 000 FCFA en 2007 ;

- autorisation d'achat de cinq billets pour un montant de 11 500 000 FCFA en 2008 suivant décision municipale n° 139 bis/CK/SG du 23 octobre 2008.

Cette pratique a eu également cours en 2009 alors que le financement par la Commune du pèlerinage de ses agents et conseillers ne répond pas à une exigence d'intérêt communal.

5.3.7. Retards dans le paiement des échéances avec l'Agence de Développement municipal

La commune de Kaolack avait signé le 8 mai 1998 avec l'Agence de Développement municipal (ADM) un contrat de ville et une convention de financement du programme d'investissement prioritaire qui prévoyaient un financement global de 1 800 000 000 FCFA dont 102 000 000 de FCFA d'autofinancement et 204 000 000 de FCFA d'emprunt payable sur douze ans.

La mobilisation de ces dernières ressources doit se faire par mensualités. En 2008, dans le cadre du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL), un nouveau contrat de ville et une convention de financement sont signés incluant des mensualités devant couvrir l'autofinancement, la participation aux frais de l'ADM et le remboursement de crédit.

Il convient de remarquer que la commune a accumulé des retards dans le paiement des échéances dues à l'ADM. C'est ainsi que le remboursement des mensualités de juin à décembre 2006 du Programme d'Appui aux Communes (PAC) n'est mandaté que le 7 février 2007. Il en est de même pour les mensualités d'octobre et de novembre 2008 représentant la participation de la commune dans le cadre du PRECOL qui ont été mandatées respectivement les 21 août et 16 octobre 2009.

Aussi, à la date du 07 janvier 2010 ainsi qu'en atteste le courrier n° 000030/ADM/DG/DAF/COF, la Commune accumulait-elle, au titre du PAC, des arriérés sur tout l'exercice 2009 pour un montant de 35 828 508 FCFA. S'agissant du PRECOL, ses arriérés des gestions 2008 et 2009 sont de 126 926 376 FCFA.

6. Comptabilité des matières

6.1. Mauvaise tenue de la comptabilité des matières

Durant les gestions sous revue, les bons d'entrée et les bons de sortie définitive sont tenus sur des fiches indépendantes suivant un ordre chronologique qui a été globalement respecté.

Cependant, dans la plupart des cas, les bons de mouvement ne sont pas signés par l'administrateur des matières, et pour les bons de sortie en particulier, par le réceptionnaire qui n'est d'ailleurs pas identifié. Il s'y ajoute une simultanéité quasi systématique des entrées et sorties de matières, qui font l'objet de bon d'entrée et de bon de sortie définitive datés du même jour. Ce sont ces bons qui sont reportés sur le livre journal. Il n'est pas tenu non plus de fiches de consommation des matières du 2^{ème} groupe et il n'y a pas de grand livre.

Le recensement de fin de gestion par la commission de recensement et le relevé récapitulatif des matières par le comptable des matières ne sont pas faits. Le seul inventaire physique réalisé est celui effectué lors la passation de service entre Monsieur Cheikh Moussa DIOUF, admis à la retraite et son remplaçant Monsieur Serigne Thiobane. Cet inventaire est attesté par le procès-verbal de passation de service du 18 juillet 2008 et signé par les comptables successifs et le Secrétaire municipal.

6.2. Gestion irrégulière du carburant

Le suivi de la consommation du gasoil est fait à partir de fiches de stock numérotées, tenues par le comptable des matières qui y enregistre les entrées et sorties. Durant toute la période sous revue, ces fiches ne mentionnent pas les signatures des réceptionnaires et la référence du véhicule de service concerné. En l'absence de carnets de bord renseignés pour chaque véhicule, ces fiches suppléent imparfaitement. En conséquence, il est impossible de suivre la consommation par véhicule et par mois, critère quantitatif établi par la réglementation.

L'exploitation de ces fiches révèle, en 2008 et 2009, une perte d'une partie du stock, évaluée à 1680 litres résultant des enregistrements en faveur de la commune pour une quantité de 630 litres et à son détriment pour 2310 litres. Ces écarts auraient pu être considérés comme une erreur purement matérielle, si les 1680 litres étaient restés dans le stock physique. Cela n'a pas été constaté.

D'autre part, des dotations de gasoil sont remises par le comptable des matières au cabinet du Maire et au Secrétariat général sans précision des véhicules destinataires ainsi qu'à des agents et conseillers municipaux ne disposant pas de véhicule de service. Il s'agit pour la plupart de chefs de service et des membres du Bureau municipal..

Quant aux entrées d'essence super, elles n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge dans la comptabilité des matières et il est impossible d'en suivre l'utilisation. Ainsi, le stock de super échappe au comptable des matières. Il est directement remis au Secrétaire municipal durant la gestion du Maire Khalifa Niasse ou au Maire lui-même sous celle de Monsieur Madieyna Diouf. Seuls le Maire et le Secrétaire municipal sont affectataires de véhicule utilisant ce type de carburant.

Tous ces constats sont en contrariété avec la réglementation sur les véhicules administratifs.

7. Gestion domaniale

7.1. Absence de transparence de la procédure d'attribution du projet de centre commercial

La délibération n° 17 du conseil municipal du 7 avril 2006 est relative à un centre commercial à ériger sur le TF n°2683 (ancienne place de l'Indépendance). Elle annule une délibération précédente autorisant la réalisation du projet par COPREST international et autorise le Maire à prendre contact avec d'autres promoteurs intéressés, à constituer une commission technique chargée de sélectionner un promoteur, et à signer avec ce dernier une convention pour la réalisation du centre commercial.

Ni le bail signé avec un promoteur ni aucun document relatif aux travaux de la commission technique instituée par le conseil municipal n'étaient disponibles au moment du contrôle. Par la suite, dans le cadre de la contradiction, le Maire Madieyna Diouf a produit une copie de la convention. Celle-ci n'est ni datée ni enregistrée et ne comporte ni le nom ni le sceau du Préfet dont la signature figure sous la mention « Approuvé le ... », sans date. Le procès-verbal des travaux de la commission technique n'est toujours pas produit.

Ces manquements contreviennent aux règles de transparence dans le choix de l'attributaire du projet par le Maire Khalifa Niasse.

7.2. Absence de transparence sur la situation du foyer des femmes

La délibération n° 16 du Conseil municipal du 7 avril 2006 est relative à la concession du Foyer des femmes.

Il ressort du rapport de présentation du Maire que les travaux de ce bâtiment, fruit de la coopération avec l'Association internationale des Maires francophones, ont démarré en 1991. Cet édifice n'a jamais été mis en service alors que sa réhabilitation, son équipement et son fonctionnement vont induire des dépenses. La commission des Finances a proposé de les faire prendre en charge par un concessionnaire tout en veillant à ce que la concession respecte l'esprit pour lequel le foyer a été réalisé.

Le contrat de concession du Foyer des femmes n'a pas été mis à disposition pendant l'instruction, et l'interpellation dans le rapport provisoire n'a pas eu de meilleurs résultats.

La Cour retient que la mise en concession du Foyer des femmes par le Maire Khalifa Niasse n'est pas transparente.

7.3. Imprécision des baux et irrégularité dans les signatures

La délibération n° 025/CK/SG du 26 septembre 2008 autorise le Maire à signer, à la requête des preneurs, des baux portant sur des immeubles municipaux. S'il y a bien une clause consacrée à la mise en valeur des terrains concernés, ses termes dans certains baux sont imprécis puisqu'en se limitant au bail on ne peut savoir en quoi consistent « les ouvrages prévus conformes à la description... ». C'est le cas du bail n° 03 approuvé le 12 novembre 2008 par le représentant de l'Etat et des baux n° 01, 02 du 13 octobre 2008, approuvés le 5 novembre 2008.

En outre, ces deux derniers baux présentent aussi la particularité d'être conclus pour soixante ans, en violation de l'article 271 et suivants du Code des Collectivités locales qui soumet la conclusion des baux aux règlements en vigueur, en l'occurrence l'article 39 du Code du domaine de l'Etat sur le bail emphytéotique qui pose parmi les conditions à mettre dans le bail, l'obligation de mise en valeur et la durée maximale de 50 ans.

La Cour constate que ces conditions ne sont pas respectées. De plus, le caractère général de la délibération du conseil municipal donne les pleins pouvoirs au Maire en la matière, sous réserve du contrôle du Préfet.

Par ailleurs, il n'existe pas à la commune un registre ou un répertoire des baux qui les enregistre et leur classement n'est pas assuré.

Enfin, le bail portant sur l'immeuble de 644 m² situé sur une partie du titre foncier 2682 sur un lot sans numéro sis au marché central de Kaolack signé le 30 octobre 2007 et approuvé le 7 novembre 2007 ne vise aucune délibération ayant autorisé le Maire à le signer, en violation de l'article 271 du CCL précité.

8. Gestion des déchets : un système perfectible

Dans le cadre de la décentralisation, la gestion des déchets solides ou ordures ménagères a été transférée aux collectivités locales par l'article 29 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée.

Mais la commune de Kaolack a des difficultés à assurer une gestion correcte de ces déchets, conformément au décret n° 74-338 du 10 avril 1974 réglementant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères et l'article 34 du décret n° 96-1134 portant application de la loi n° 96-07 dans le domaine de l'environnement.

8.1. Acteurs du système

La production des déchets solides provient essentiellement des ménages et assimilés ainsi que des marchés. Le comportement inapproprié des populations affecte le système par la quasi-inexistence de conditionnement

à domicile, avec l'absence de poubelles réglementaires. Après balayage des concessions, les déchets sont déposés dans des récipients usagers.

Dans les domaines de la collecte, du transport et du traitement des déchets interviennent trois acteurs reconnus : la mairie en régie, les quinze comités de développement de quartier réunis au sein du Comité de Développement de Kaolack (CODEKA) avec qui la mairie a signé une convention et les seize groupements d'intérêt économique qui se sont affiliés à un collectif avec lequel un projet de convention est en cours de finalisation avec la mairie.

L'intervention de la commune en matière de collecte des ordures reste circonscrite au centre-ville et au niveau des marchés. Pour prendre en charge les déchets des quartiers périphériques, le système de ramassage des ordures par charrettes (ROC) est géré par les membres du CODEKA et les GIE moyennant rémunération mensuelle par les usagers (750 FCFA avec le CODEKA, 1000 FCFA avec le GIE).

Outre le ramassage des ordures, les cellules de base du CODEKA(CDQ) conduisent un travail important de sensibilisation des citoyens en faveur de la salubrité. Il y a par ailleurs des privés qui s'adonnent à cette activité sans aucun lien avec la mairie.

8.2. Circuit de collecte

La collecte des déchets par les services de la mairie se fait essentiellement par porte à porte à l'aide de camions et d'une pelle mécanique louée. Cette activité qui concerne uniquement le centre ville est assurée en principe une fois tous les deux jours de 8 heures à 15 heures.

Les déchets, collectés par le système de porte à porte et d'enlèvement de conteneurs, sont évacués vers le site de transfert de Ngane. Il faut noter que les sites de transfert autorisés sont insuffisants et non aménagés. Le système de collecte est organisé autour de trois sites de transit, mais seul celui de Ngane est fonctionnel, ceux de Diamaguene et de Dialègne devant être réaménagés.

Du fait de l'éloignement des sites de transfert et leur inaccessibilité, les GIE et les charretiers privés se livrent à des pratiques de dépôt sauvage d'ordures qui peuvent s'expliquer également par le fait qu'en zone inondable, les populations utilisent les ordures comme remblais. Les défaillances du système poussent aussi certaines populations à évacuer leurs ordures vers les dépôts sauvages.

Après le passage au site de transit, les ordures sont acheminées par la municipalité vers la décharge non aménagée de Mbadakhouné où n'existent pas :

- les équipements usuels (logement, bureau, hangar, magasin, abri pour contrôleur, toilettes, etc.) ;
- les aménagements nécessaires (clôture du site, voies d'accès, installation électrique, eau et téléphone) ;
- le personnel de l'exploitation indispensable: contrôleur de pesée, gardiens.

8.3. Moyens de collecte

Le matériel d'intervention de la mairie est composé d'un tracteur porte bac, d'un tracteur en panne, d'une pelle mécanique, d'un camion benne 16 m³, de deux containers, de trois bacs et de deux bennes tasseuses. Du matériel hors d'usage est toujours en attente d'une réforme et encombre les garages et ateliers.

L'insuffisance de matériels lourds pour le transport des ordures ménagères et l'inadéquation du matériel de transit, les bacs utilisés étant de faible dimension (4 m³) et se détériorant très rapidement sous l'effet de la pluie, constituent les principales failles du système de collecte. En outre, du personnel n'est pas affecté dans les sites de transfert ou à la décharge.

III Principales recommandations

La Cour recommande :

- **au Ministre en charge de la décentralisation** de veiller à une plus grande précision des imputations budgétaires dans la répartition des fonds de dotation.
- **au Maire, de veiller :**
 - au respect des dispositions de la réglementation sur la comptabilité des matières et sur les véhicules administratifs ;
 - à l'apurement des arriérés dus à l'ADM et au paiement régulier des échéances ;
 - à l'établissement, chaque année, du plan de passation des marchés prévu par le code des marchés ;
 - à émettre les titres de recettes sur la base d'un recensement régulier de son potentiel fiscal et de les faire parvenir au comptable ;
 - à la sincérité des prévisions budgétaires notamment par une estimation prudente et réaliste des recettes attendues ;
 - à la bonne organisation et au bon fonctionnement des services de la commune ;
 - à l'application effective des dispositions de l'article 113 du CCL par la tenue régulière de réunions et l'association du bureau municipal aux activités de la commune ;
 - à l'organisation régulière des sessions ordinaires trimestrielles prévues par la loi et à la bonne tenue, dans la forme et le contenu,

- du registre des délibérations, conformément à la loi ;
- à ce que la commission chargée des secours aux indigents soit dotée d'un règlement intérieur fixant la forme des demandes de secours et la nature desdits secours et que le Conseil municipal délibère sur les secours aux indigents, sur les aides et subventions sur la base de dossiers conformément à l'article 157 du CCL ;
 - à mettre fin à tout recrutement qui n'est pas en conformité avec les conditions édictées par la législation du travail, en particulier en matière d'utilisation de travailleurs journaliers, saisonniers ou de contrat à durée déterminée ;
 - à poursuivre l'assainissement des finances de la commune et à éviter la constitution d'un nouveau stock de dépenses engagées non mandatées ;
 - à tenir rigoureusement sa comptabilité administrative et en tirer, à la fin de la gestion et dans le délai légal, le compte administratif ;
 - à créer une caisse d'avance par un acte pris après avis du Receveur Percepteur municipal et si besoin, pour les menues dépenses ou les dépenses urgentes ;
 - à l'application de la réglementation en matière de paiements collectifs par billeteur, notamment en ce qui concerne la nature de la dépense.

REPONSE DE MONSIEUR MADIEYNA DIOUF MAIRE DE LA COMMUNE DE KAOLACK

Monsieur Le Président,

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai étudié le rapport provisoire sur la gestion de la Commune de Kaolack sur la période 2006 - 2009 qui, à mon avis, est un excellent document de diagnostic, riche et bien illustré dans sa présentation, dont les observations et recommandations seront mises à profit pour améliorer les résultats de la Commune.

Je vous apporte, ici, les éléments de réponse aux différentes constatations et observations émises par les Auditeurs pour la gestion 2009 qui me concerne plus directement, conformément aux dispositions de la loi.

1 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

1.1 Le fonctionnement du Conseil Municipal

Observation N° 1 :

A ma prise de fonction en Avril 2009, je n'ai, effectivement, pas trouvé de registre de délibération à la Mairie, côté et paraphé par le Préfet.

C'est en Septembre 2009 que j'ai remédié à ce manquement lors de la réunion du Conseil Municipal de la même année.

Quant au nombre insuffisant des réunions du Conseil Municipal, il a été difficile de respecter, en 2009, les dispositions de l'article 150 du Code des collectivités locales à cause de la prise de fonction tardive de notre équipe, à la fin du mois d'avril 2009. Depuis, les réunions sont plus régulières.

1.2. Les réunions de Bureau Municipal :

Observation N° 2 :

Les traces écrites des réunions du Bureau municipal ont, effectivement, fait défaut pour attester de leur tenue régulière.

Par ailleurs, j'ai décidé de tenir, à partir de 2011, une réunion du Bureau, au moins une fois par mois, ainsi que le Bureau l'a accepté, sur ma proposition, pour une meilleure implication de l'organe à la gestion communale.

J'ai demandé aussi aux services compétents de la Mairie de veiller à tenir à jour les procès-verbaux des réunions du Bureau municipal.

1.3. L'organigramme :

L'organigramme adopté par le Conseil municipal, par la délibération n° 014 du 6 décembre 2007, sur recommandation de l'Agence de Développement Municipal (ADM), nous a paru très pertinent et porteur de beaucoup d'amélioration et d'efficacité dans la gestion de la Commune.

D'autant plus que, l'un des facteurs bloquants constatés dans la réalisation de performances attendues, réside dans l'absence de directions occupées par des agents au moins titulaires d'une maîtrise et d'un Ingénieur de génie civil pour les services techniques, à l'instar de ce qui existe dans les Communes de même niveau que Kaolack.

Nous étions donc prêts à appliquer cet organigramme recommandé par l'ADM, mais, après étude de sa faisabilité, nous avons constaté que sa mise en œuvre allait entraîner d'importantes charges financières nouvelles, avec le recrutement de six Directeurs de service dotés des moyens adéquats, alors que nous avons donné la priorité, dans l'immédiat, à l'assainissement de notre situation de trésorerie (+309 000 000 de dépenses engagées non mandatées, importance des charges de personnel induites par l'application de décisions de justice, etc.).

Nous avons, néanmoins, choisi de pourvoir, au moins, les postes de Directeur technique (Profil d'ingénieur génie civil pour Agent Voyer) et de Directeur Administratif et Financier (Bac + 5), et nous avons lancé un appel à candidature, en 2010, sans succès, vu, probablement, les niveaux de rémunération proposés.

Nous allons relancer la procédure pour pourvoir ces postes, en 2011, compte tenu des départs à la retraite de Chefs de service attendus cette année, pour minimiser l'impact sur la masse salariale toujours importante.

2 COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

2.1 La tenue des livres comptables

Observation N° 4 :

J'ai, à l'entame de mon mandat, procédé à une revue du fonctionnement de mes services en insistant sur la comptabilité.

C'est ainsi que j'ai fait revenir l'ancien Chef Comptable qui avait plus d'expérience, afin de remettre de l'ordre dans ce service très sensible.

Depuis lors, il ya eu une nette amélioration en comparaison avec les gestions antérieures.

Cependant, afin de poursuivre les efforts dans ce sens, j'ai demandé aux Services de la Comptabilité de prendre toutes les mesures de redressement appropriées pour respecter les dispositions de l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet portant régime financier des collectivités locales, notamment dans la tenue des livres de la comptabilité administrative, conformément à votre observation.

2.2 Le défaut d'établissement des comptes administratifs

Observation N° 5

Le Conseil municipal et l'Autorité de tutelle, se sont, effectivement rendus compte, en le déplorant vivement, de ce constat de défaut d'établissement des comptes administratifs depuis 2006, alors qu'il s'agit, pour le Maire,

comme vous le soulignez, d'une pièce essentielle et indépendante de celle du Comptable pour apprécier, correctement et directement, les résultats de sa gestion.

Mais beaucoup de données portant sur les gestions antérieures n'étaient pas disponibles.

J'ai donc pris toutes les mesures utiles à l'élaboration des comptes administratifs des années antérieures à 2009 d'abord et ensuite de celui de 2009 qui n'a pu être établi parce que nous avons pris fonction en avril de la même année.

Nous comptons remédier à ces manquements au cours du 1^{er} semestre de 2011 et arrêter les comptes administratifs des gestions antérieures jusqu'à celle de 2010.

3 L'ANALYSE FINANCIERE

3.1. L'importance des dépenses engagées non mandatées

Observation N° 6

Nous avons constaté, à notre prise de fonction en avril 2009, comme vous l'avez observé, que les dépenses engagées non mandatées étaient d'un niveau très élevé, comme illustré par le tableau n°1 du rapport, avec en 2009 un total de 309.296.074 FCFA.

Nous avons fait beaucoup d'effort pour apurer le montant des dépenses engagées non mandatées en le ramenant, à la fin de la gestion 2010, à Deux Cent Vingt Huit Millions (228 000 000) de FCFA.

De même que nous avons sensiblement diminué les prévisions budgétaires de 2011, afin de corriger les surestimations budgétaires et atteindre des taux de réalisation plus proches des prévisions.

3.2. La sincérité budgétaire

Observation N° 7

Les modalités de préparation du budget n'ont pas dérogé à la réglementation pour les votes des budgets 2010 et 2011 :

- Avis du Receveur ;
- Approbation Préfet.

Néanmoins, le constat reste qu'il y a toujours une absence d'adéquation entre les prévisions des recettes et de dépenses avec les réalisations effectives, situation qu'il faut viser à corriger, vu l'ampleur des gaps.

C'est pourquoi, dès 2009, nous avons essayé, d'une part de booster les recettes issues des marchés, par la mise en place, en juin 2010, en liaison avec le Receveur Percepteur Municipal, d'un logiciel de gestion des cantines et commerces, pour mieux contrôler et optimiser les recettes des marchés.

Et, d'autre part, nous avons préparé pour 2011, un budget en baisse, fondé sur la moyenne des réalisations antérieures, mais tenant, tout de même, compte des rentrées probables de ressources financières supplémentaires qui devraient résulter des lotissements prévus pour 2011.

Nous allons poursuivre les efforts d'amélioration des recettes, en partant de l'évaluation de l'efficacité de la mise en place du logiciel de gestion et en réorganisant les circuits de collecte, en liaison avec le Receveur Percepteur Municipal.

4 LA GESTION DU PERSONNEL

4.1. Coût élevé des contentieux répétés avec le personnel

Observation N° 8 :

Comme vous le rappelez, le non-respect par la Commune de Kaolack des conditions d'utilisation de la main d'œuvre temporaire a conduit le Tribunal du Travail de Kaolack à la condamner, en 2004, à payer des droits à cinquante travailleurs, de même qu'à l'embauche définitive de 38 journaliers.

Nous avons préféré négocier et procéder à la régularisation définitive de ces situations pour éviter un état permanent de contentieux, d'autant plus que l'expérience nous édifie sur une issue judiciaire probablement favorable à de telles requêtes de travailleurs.

Dès lors, nous avons décidé de prendre les mesures utiles pour le respect de la réglementation en vigueur afin d'éviter de nouveaux contentieux judiciaires avec la main d'œuvre temporaire.

5 L'EXECUTION DES RECETTES ET DEPENSES

5.1. La mobilisation des recettes

Observation N° 11

Un recensement des équipements marchands a été mené avec la RPM, la Police Municipale et les commissions compétentes de la Mairie.

Sur la base de ce recensement, un logiciel a été mis sur place au niveau de la RPM pour une gestion efficace des équipements marchands.

Le comptable a toujours reçu en même temps que les redevables les ordres de recettes émis par le Maire.

5.3.2.1. L'inobservation de la réglementation en matière de paiements collectifs par le billeteur

Observation N° 18

Pour le cas du billeteur Serigne THIOBANE, à la place d'un renouvellement, je l'ai fait remplacer par Sidy El Moctar SY en 2009.

5.4. Les catégories de dépenses payées par le billeteur

Observation N° 19

Effectivement, en 2009, le mandatement au nom de Monsieur Serigne THIOBANE ou Sidy El Moctar SY pour le paiement des dépenses autres que des rémunérations a été effectué.

Le Comptable n'a jamais attiré notre attention sur un manquement lié au paiement de ces dépenses. Mieux il a toujours procédé au paiement.

5.5. Les dépenses relatives au secours, aux indigents

Observation N° 20

En fait, à la place de cette commission d'attribution des secours et aides nous avons pensé mettre en place une commission sociale qui s'est investie dans toutes les activités liées à la gestion des secours et aides.

Mais pour l'année 2010 nous avons créé la commission à laquelle vous faites allusion.

Quant au caractère général des délibérations autorisant l'octroi de secours aux indigents et parfois à l'octroi de subvention aux ASC, il s'agit de gagner du temps pour pouvoir faire face à tout moment à toutes les situations de détresse des populations.

5.3.4. L'utilisation du compte « Dépenses diverses »

Observation N° 21

Le mandat évoqué (mandat N° 6668 du 23 Décembre 2009) rentre dans le cadre de l'exécution des fonds de dotation alloués à la santé, à l'éducation et à la Jeunesse et aux sports.

Dans la répartition de ces fonds par l'Etat il ya une rubrique « Dépenses diverses » et c'est à ce niveau qu'a été logé l'achat des produits d'entretien.

5.3.7. L'achat des billets pour le pèlerinage à la Mecque des Conseillers Municipaux

Observation N° 24

En effet, des conseillers municipaux ont bénéficié d'un financement pour le pèlerinage à la Mecque.

Cette pratique est une vieille tradition dans les collectivités locales en général et dans la Commune de Kaolack en particulier qui depuis plusieurs années en fait bénéficié les Conseillers.

Nous avons jugé opportun, à notre prise de fonction, de reconduire cette pratique, pour des raisons sociales.

Néanmoins, nous allons, désormais, veiller au respect des décrets n°74-347 et 75-703 en nous limitant au seul financement du pèlerinage des employés municipaux.

5.3.8 Retard dans le paiement des échéances avec l'ADM

Observation N° 25

Nous avons effectivement des arriérés de paiement vis-à-vis de l'ADM.

Dès l'entame de mon mandat je me suis attelé à faire l'état des lieux du programme avec la RPM, l'ADM et mes services afin de faire démarrer les travaux.

C'est ainsi que, malgré une situation de trésorerie très difficile, j'ai pu payer pour le compte des arriérés **Soixante Onze Millions Neuf Cent Quarante Deux Mille Huit Cent Trente Huit (71 942 838) FCFA CFA** pour faire démarrer les travaux en 2010.

6 LA COMPTABILITE DES MATIERES

6.2. La tenue de la comptabilité matières

Observation N° 27

Avec le départ de Pape Cheikh Moussa DIOUF, la mairie avait opté pour une promotion interne en la personne de Serigne THIOBANE.

Il lui fallait du temps pour maîtriser les ficelles du poste.

6.3. La gestion du carburant

Observation N° 28

Les Chefs de service et les Adjoints au Maire ont bénéficié pendant la gestion 2009 de carburant.

En effet les Chefs de service et les Adjoints au Maire dans le cadre de leur mission de terrain ont besoin régulièrement d'un appui logistique pour s'acquitter de leurs tâches.

C'est cc qui nous a amené à les doter de carburants pour leurs véhicules ou autres moyens de transport, conformément, là aussi, à une vieille tradition dans la Commune.

Nous nous engageons néanmoins à pallier ces manquements.

7. GESTION DOMANIALE

7.2. Projet du centre commercial

Observation N° 31

Pièces en annexe

Observation N° 32

Les travaux ne sont pas arrêtés même s'ils sont très lents.

7.3. Le foyer de la femme

Observation N° 33

Lors de la passation de service avec l'ancien Maire le contrat pour le foyer de la femme n'était pas disponible.

Nous nous attelons à corriger ce manquement.

7.4. Les baux

Il ya un répertoire des baux qui existe au niveau du Bureau des archives.

8. LA GESTION DES DECHETS

8.1. Les acteurs du système de gestion des ordures ménagères

Observation N° 36

Le centre ville est une priorité pour la mairie dans le cadre de l'enlèvement des ordures des grands axes et du marché central. Ils sont quotidiennement enlevés par les moyens propres de la Commune.

Les autres quartiers sont plutôt réservés aux initiatives privées et au Comité de Développement de Kaolack (CODEKA) avec le système de ramassage des ordures par charrettes (ROC).

8.2. Le circuit de collecte

Observation N° 37

Il existe des sites de transfert pour la plupart non aménagés qui nécessitent effectivement plus d'entretien.

Les charretiers sont en grande partie responsables de l'état désastreux des sites. Pour la décharge contrôlée nous avons un problème d'espace et de moyens.

Néanmoins, en partenariat avec l'Etat par le biais de l'APROSEN, la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Kaolack (CCIAK), la Commune de Kaolack a initié un programme test d'assainissement concernant les quatre (4) quartiers constituant les entrées principales de la ville, avec la mise en place de tricycles pour le ramassage des ordures, la création de sites de transfert contrôlés et la sensibilisation et l'implication directe des populations de ces zones.

8.3. Les moyens de la collecte

8.3.2. Insuffisance des moyens matériels et humains

Observation N° 39

La Commune ne dispose, effectivement, pas de matériel roulant aux normes pour la collecte des ordures ménagères.

La situation de trésorerie en général explique largement la rareté du matériel et l'insuffisance du personnel malgré notre volonté de relever les défis de l'assainissement.

Nous envisageons d'acquérir du matériel roulant, dans le cadre du programme d'investissement prévu dans le projet de partenariat Commune-Etat-CCIAK ainsi que dans l'enveloppe des fonds de concours de l'Etat.

CONCLUSION

La gestion 2009 s'est déroulée dans un contexte très difficile;

- ~ L'installation tardive de la nouvelle équipe ;
- ~ Un budget non élaboré par la nouvelle équipe ;
- ~ Une situation de trésorerie très tendue;
- ~ Des dossiers de contentieux avec le personnel;
- ~ Le faible niveau des agents municipaux et la difficulté de mettre en œuvre l'organigramme adopté sur recommandation de l'ADM;

Etc



REPONSE DE MONSIEUR KHALIFA NIASSE

NON PARVENUE

CHAPITRE 5

COMMUNE DE SAINT-LOUIS

I Présentation

La Commune de Saint-Louis a été créée par un décret du 10 août 1872. Sa superficie est de 4579 ha, sa population d'environ 179 953 habitants. En 2006, son budget était de 1 991 330 268 FCFA. En 2009, il s'élève à 1 468 125 492 FCFA.

La Cour a contrôlé la gestion de la commune de Saint-Louis pour les gestions 2006 à 2009.

Durant cette période, les fonctions de Maire ont été exercées par :

- Monsieur Ousmane Masseck NDIAYE du 01^{er} juin 2002 au 24 avril 2009 ;
- Monsieur Cheikh Mamadou Abiboulaye DIEYE, depuis avril 2009.

Les fonctions de Secrétaire municipal ont été exercées par Monsieur Etienne TURPIN, administrateur civil (2006-2007), Monsieur Amadou DIAGNE, Professeur d'enseignement moyen Principal (2007-2009).

Monsieur Ibrahima DIEME, Trésorier Payeur régional a exercé les fonctions de receveur municipal pendant cette période.

II Principales observations

1. Organisation administrative

1.1. Organisation des services non conforme à l'organigramme

L'organigramme présenté au moment du contrôle ne reflète pas l'organisation des services. En effet, la situation des agents permanents ne rend pas compte de la présence effective de certains services tels que le prévoit l'organigramme. C'est le cas de la Division de la Voirie, de la Division Eclairage public, de la Division de l'Urbanisme, des Affaires domaniales et de l'Aménagement urbain.

D'autres Directions ne sont dotées d'aucun personnel, c'est le cas de la Direction de la Police municipale jusqu'en 2009, de la Direction du Développement économique mais aussi de la Division des Recettes.

Concernant cette dernière structure prévue dans l'organigramme, il apparaît que son inexistence n'est pas étrangère à l'absence de tenue de la comptabilité des recettes. En effet, les agents de la commune n'ont communiqué aucune pièce générale ou justificative des opérations de recettes pendant la vérification.

En réalité, un organigramme est une représentation schématique des liens fonctionnels, organisationnels et hiérarchiques d'une entité. Il est un référentiel pour une organisation efficiente et efficace des services, surtout pour une commune aussi importante que celle de Saint Louis.

1.2. Agence de Développement communal (ADC)

Créée par délibération municipale n° 000011/CSL votée le 13 aout 1999, l'Agence de Développement communal dirigée par Monsieur Demba NIANG, est une association de droit privé née du partenariat entre les villes de Lille et Saint-Louis et ayant bénéficié de l'appui d'autres acteurs techniques et financiers de la coopération décentralisée. Elle a une vocation d'utilité publique dont la principale finalité est l'appui au développement de la ville ou à la maîtrise d'ouvrage communale.

La Cour a constaté que les fonds publics ainsi versés à l'ADC n'ont pas encore fait l'objet d'un contrôle externe. Le risque d'opacité dans la gestion en est accru.

1.3. Gestion du personnel

La répartition par catégorie socioprofessionnelle montre l'importance des agents permanents composés de manœuvres, de commis et d'aides-infirmières. Le même constat peut être fait concernant le personnel temporaire généralement affecté au service de nettoyage et de gardiennage, qui varie entre 137 et 159 par mois en 2007. L'effectif de ce personnel reste stable en 2008 avec 144 agents par mois.

Il faut toutefois relever le fait que les agents temporaires sont en réalité des permanents puisqu'ils sont maintenus en poste de janvier à décembre. Cette pratique constitue une violation du Code du travail en son article L.42 qui interdit à l'employeur de conclure avec son employé plus de deux contrats à durée déterminée et à renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.

Concernant le niveau d'instruction du personnel, il apparaît que 86% des effectifs sont des agents ayant un niveau ne dépassant pas les études primaires et environ 10% ont le baccalauréat. Ce profil professionnel n'est pas sans conséquence sur la bonne marche de la commune qui requiert la conception et la définition d'une stratégie de gestion performante pour le développement communal et l'amélioration des conditions de vie des populations de Saint-Louis.

2. Gestion budgétaire

2.1. Défaut de production de Procès verbal (PV) des débats d'orientations budgétaires.

Les dispositions de l'article 344 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales prévoient la tenue par le conseil municipal d'un débat d'orientations budgétaires au moins un mois avant l'examen du budget. Ces débats d'orientations budgétaires donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal ou d'un compte rendu.

Or, de 2007 à 2009, les actes d'adoption de ces budgets ne sont pas accompagnés de procès-verbaux prouvant la tenue de débats d'orientations budgétaires.

2.2. Défaut de production de l'autorisation de report de résultats antérieurs

Les reports des résultats d'une gestion à une autre ont été effectués sans l'autorisation formelle prescrite par la réglementation en vigueur. Cette autorisation permet d'une part, de retracer les reports des résultats de la gestion précédente pouvant être repris au budget s'ils sont connus à la date d'établissement dudit budget et, d'autre part, de décrire les opérations nouvelles. Comme pour le budget, « l'équilibre de l'autorisation spéciale de reports doit être réalisé par section ».

Ce document permet de suivre les dépenses engagées non mandatées, les crédits d'investissement reportés, les résultats antérieurs, excédent ou déficit des sections de fonctionnement ou d'investissement, or ce document n'est pas produit par les autorités municipales

2.3. Budgétisation des dépenses diverses

L'examen des prévisions et réalisations relatives aux dépenses diverses de 2006 à 2009, montre deux lacunes en matière de prévision et de comptabilisation.

D'abord, il révèle le caractère excessif des prévisions en matière de dépenses diverses. En effet, malgré la régression du volume budgétaire, la part de ces dépenses croît de 10% en 2006 à 15,49 % en 2009. Par rapport aux dépenses de fonctionnement, les dépenses diverses voient également leur taux augmenter de 14,29% en 2006 à 17,92% en 2009.

Ensuite, il permet de constater que l'important volume de crédits prévus pour les dépenses diverses est intégralement consommé par le service de nettoyage. La récurrence d'une telle pratique constitue une entorse à la bonne imputation budgétaire des dépenses car ces crédits consacrés

à une dépense précise et connue d'avance devaient être inscrits à la ligne budgétaire prévue à cet effet et non en dépenses diverses. Ainsi, la mauvaise estimation de ces dépenses et leur imputation irrégulière posent un problème de sincérité et de transparence budgétaires.

2.4. Défaut de production de délibération portant virement de crédit

Les comptes administratifs des années 2007 et 2008 font apparaître des virements de crédits dont les procès-verbaux de délibération n'ont pas été produits. Or, aux termes de l'article 349 alinéa 3 du Code des collectivités locales, ces modifications budgétaires par des virements de crédits doivent faire l'objet de délibération du Conseil municipal et être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai fixé pour leur adoption.

Ainsi, pour l'année 2006, les actes concernant les premier et deuxième virements de crédit ainsi que les première et deuxième autorisations spéciales, n'ont pas été produits. La revue documentaire n'a pas non plus permis de retrouver pour la gestion 2009 les délibérations relatives à des modifications du budget primitif qui pourtant ont bel et bien existé au vu des documents budgétaires mis à la disposition de la Cour.

2.5. Défaut d'inscription dans le compte administratif des modifications autorisées

Certaines délibérations portant adoption de virements de crédit modifiant les prévisions budgétaires initiales n'ont pas été prises en compte dans le compte administratif de l'année 2006.

Le tableau ci-après retrace les comptes concernés.

Tableau n° 42 : Comptes dont les modifications budgétaires n'ont pas été inscrites dans le compte administratif

En FCFA

Compte	Prévision initiale	Montants des Virements de crédit par délibération	Inscription au compte administratif
313/622	7 000 000	12 000 000 (1 ^{er}) 11 000 000 (2 ^{ème}) 5 600 000 (3 ^{ème})	7 000 000 7 000 000 7 000 000
321/6542	11 451 031	12 082 913	11 451 031
331/6510	20 671 686	24 037 196	20 671 686
441/6510	7 011 975	7 558 712	7 011 975
451/6540	1 180 594	1 426 600	1 180 594
451/6542	2 973 663	3 540 026	2 973 663

3. Examen des pièces justificatives de dépenses

3.1. Irrégularités relatives au procès-verbal de réception

3.1.1. Défaut de procès-verbal de réception

Pour certaines dépenses, aucun procès-verbal de réception de la commission habilitée à cet effet n'a été produit conformément aux dispositions du chapitre IV de l'instruction ministérielle n°4 MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières. En effet, suivant ce texte, pour toute réception de matières d'une valeur supérieure à 300.000 FCFA, un procès-verbal est dressé par une commission de réception.

3.1.2. Procès-verbaux de réception irréguliers

- **Procès-verbal imprécis**

Certains PV de réception ne fournissent pas toutes les informations relatives à la matière réceptionnée. C'est le cas du PV établi le 1^{er} août 2008 relatif à la « réception technique de remblaiement de sable de dune de certains sites de la ville » qui n'indique pas les lieux objet desdits travaux.

- **Procès-verbal non signé par tous les membres de la commission de réception**

Le PV de la facture en date du 02 août 2007 du fournisseur Amadou Fall relatif à l'entretien périodique et l'assistance technique concernant des appareils froids et électricité pour un montant de 861 400 FCFA n'a été signé que par Monsieur Mouhamadou Lamine Sylla 3^{ème} adjoint au Maire.

Il en est de même du PV relatif à la fourniture de registres pour un montant de 3 674 500 FCFA signé par Monsieur Amadou Diagne en violation des dispositions précitées qui fixent la composition de la commission à trois membres au moins.

3.2. Violations de la réglementation sur les marchés publics

3.2.1. Absence de commission de passation des marchés publics

Pour la période antérieure à septembre 2008 et l'année 2009, aucun acte portant désignation des membres de cette commission n'a été produit. L'obligation de mettre en place une commission des marchés est pourtant une exigence du Code des marchés publics conformément aux articles 208 à 210 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 et aux articles 35 et 40 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007.

3.2.2. Absence des offres des fournisseurs

La commune de Saint-Louis a lancé une demande de renseignement et de prix pour des fournitures scolaires. Le PV de dépouillement et d'adjudication en date du 28 mai 2008 a retenu deux fournisseurs :

- le GIE Baly pour la fourniture de cartons de cahiers pour un montant de 14 927 000 FCFA ;
- le GIE Diama Thièlou pour la fourniture de cartons de craie et ardoises pour un montant de 11 682 000 FCFA.

Cependant, le PV de dépouillement n'est pas accompagné des offres des fournisseurs. Seul un tableau récapitulatif des offres au prix unitaire a été dressé sur PV pour la détermination de l'offre la moins disante. Le bureau chargé des engagements ne garde pas en archives la documentation relative à la passation des marchés.

La Cour considère donc que les justifications du respect de la procédure relative à la demande de renseignement et de prix, de la soumission d'offres et du dépouillement desdites offres pour le choix définitif du fournisseur n'ont pas été apportées par les responsables de la Commune de Saint-Louis.

3.2.3. Irrégularités dans la passation du marché de fourniture de matériels pour la réhabilitation et l'entretien du réseau d'éclairage public

En 2007, la Commune de Saint-Louis a conclu un marché avec l'entreprise Diama Thièlou pour un montant de 20 265 201 FCFA relative à la fourniture de matériels pour la réhabilitation et l'entretien du réseau d'éclairage public. Cependant, la Commune n'a pas produit de dossier d'appel d'offres ou de lettre d'autorisation d'une entente directe, à l'appui de ce marché.

Le procès verbal de dépouillement des offres n'a pas aussi été trouvé parmi les pièces justificatives. Ainsi, les formalités relatives à la publicité et à la mise en concurrence du marché, fixées par les dispositions des articles 13 et suivants du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002, n'ont pas été respectées par l'autorité contractante.

3.3. Prise en charge irrégulière d'une dépense

Le Maire a financé la participation de Madame Seynabou NDIAYE, Médecin Chef de District de Saint-Louis, à un atelier d'application pratique sur le thème: « suivi et évaluation des programmes de santé au niveau du district » organisé par le CESAG à Dakar du 16 juin au 4 juillet 2008, pour un montant de 2 200 000 FCFA. La dépense est imputée au service 451 (Santé, Hygiène et Actions sociales) à son compte 6455 (bourses et prix).

L'éligibilité de cette dépense pour la commune est contestable. En effet, l'article 15 du décret n° 96-1135 du 25 décembre 1996 relatif au transfert

de compétence aux collectivités locales en matière de santé confère à la Commune une compétence pour le recrutement, l'administration et la gestion des personnels d'appoint mis à la disposition des formations sanitaires. Ainsi, le Maire n'aurait pas dû faire prendre en charge les frais de participation à ce stage de Mme NDIAYE, médecin, chef de District faisant partie du personnel cadre de l'Etat.

4. Absence d'une comptabilité administrative des recettes

La gestion des recettes de la commune de Saint-Louis est caractérisée par l'absence de comptabilité administrative des recettes. En effet, aucun document comptable en matière de recettes n'a été produit pour permettre le contrôle approprié des différentes opérations en violation des dispositions des articles 18, 19 et 74 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales.

Aussi, n'a-t'il pas été possible d'apprécier la performance des Maires et du Receveur municipal, en matière de maîtrise de l'assiette, de l'émission des titres et de recouvrement des recettes. C'est ainsi que l'état des restes à recouvrer devant être établi par le Receveur municipal, visé par le Maire et joint à l'arrêté de ses livres, n'a pas été produit. Il en est de même des décisions de réduction ou d'annulation de titres de recettes et des décisions d'admission en non valeur alors que les recettes ne sont pas recouvrées dans leur totalité pendant les quatre gestions sous revue.

5. Comptabilité des matières

5.1. Non respect des règles de passation de services et d'installation des comptables des matières

Aux termes de l'article 11 de l'instruction 04/MEF du 08 mars 1988 relatif aux comptables matières, les comptables des matières sont installés dans leurs fonctions par une commission prévue à l'article 17 ou par un délégué de l'ordonnateur. Un procès verbal est dressé à cette occasion.

Le comptable des matières, Monsieur Momar Sourang CISSE, n'a pas été installé par ladite commission ou par le Maire ou son délégué. Aucun procès verbal n'a été produit pour attester du respect des dispositions de l'article 17 suscitée. Il en résulte d'ailleurs une absence d'inventaire contradictoire des matières de la commune de Saint-Louis et de procès verbal de passation de services entre les comptables successifs Monsieur NDIAYE et Monsieur CISSE.

5.2. Gestion du carburant

L'exploitation des comptes de gestion du receveur municipal, fait ressortir que la commune a acquis pour ses différents services du carburant pour les montants de 25 993 858 FCFA en 2006, de 25 942 269 FCFA en 2007, de 44 258 822 FCFA en 2008 et 72 743 377 FCFA en 2009.

Si les dépenses en carburant se sont stabilisées en 2006 et 2007, elles ont substantiellement augmenté en 2008 et 2009. Cette hausse des consommations de carburant ne se justifie pas car elle est sans proportion avec la consistance du parc automobile qui ne compte pas beaucoup de nouvelles acquisitions de véhicules et enregistre constamment des véhicules en état de panne.

Entre 2001 et 2009, le matériel roulant du parc est passé de 15 à 4. Pour les gestions 2008 et 2009, les dotations de carburant paraissent excessives et bien au-delà des besoins réels de fonctionnement des services municipaux. Il est par exemple étonnant qu'en 2009, les garages et ateliers soient dotés d'autant de carburant alors qu'ils ne disposent d'aucun véhicule.

6. Gestion de la maison de Lille

La Maison de Lille est une structure d'accueil construite grâce à un financement de la ville de Lille en France. Elle dispose de 15 chambres, d'une salle de fête, d'un restaurant et d'une salle de gymnastique dont l'exploitation génère des revenus locatifs pour la commune.

La visite des lieux par les vérificateurs a permis de constater qu'elle se trouve dans un état de délabrement avancé. Pendant la période sous-revue, il n'est enregistré aucune dépense d'investissement pour équiper ou réhabiliter la Maison de Lille.

La Cour a constaté une baisse constante des ressources locatives qui sont passées de 8 875 000 FCFA en 2006 à 2 043 500 FCFA en 2008, soit une baisse de plus 76 % en trois ans de gestion. Les chiffres de 2009 n'ont pas été produits.

7. Situation financière de la gestion du Legs Henri JAY

Le legs résulte du testament de Monsieur Henri JAY du 24 mars 1897, enregistré le 26 novembre de la même année à Bordeaux.

Il est constitué d'après l'acte légataire :

- d'un legs particulier fait à la ville de Saint-Louis du Sénégal. Il s'agit d'un immeuble urbain bâti consistant en un terrain portant une construction en dur, à usage d'habitation d'une contenance de 2a 54ca sis à la rue Brière x DE GAULLE ;
- d'un legs à titre particulier fait au profit de l'établissement des sœurs de Cluny et à celui des frères Ploërmel. Ce legs est constitué de deux immeubles qui ont d'abord été légués aux congrégations des sœurs de Cluny et des frères Ploërmel avant d'être octroyés sous forme de donation à la Ville de Saint Louis par décret du Président de la République Française respectivement en date du

28 mars 1899 et du 2 août 1900 du fait de l'inexistence juridique des institutions ex-bénéficiaires.

Ces deux immeubles sont localisés dans l'île au quartier Sud, ainsi qu'il suit :

- le premier immeuble situé Rue Chassagnol anciennement appelée Rue de Neuville et du Palmier. Il est composé de deux corps de bâtiment et est connu sous le nom de maison Delamaison ;
- le deuxième situé Rue des Maçons actuellement appelée Rue de Thévenot.

Ces immeubles sont devenus la propriété de la ville de Saint Louis, chargée de répartir l'intégralité des revenus tirés de leur location. Une part doit être allouée aux bourses à répartir en parts égales entre filles et garçons des écoles de Saint-Louis et une autre part allouée aux aides destinées aux nécessiteux. Ces conditions d'acceptation du legs ont fait l'objet de la délibération du conseil municipal en date du 05 mars 1903.

L'examen des comptes du receveur municipal montre que les recettes tirées de cette location effectivement disponibles au titre des gestions 2006, 2007 et 2008 étaient inférieures aux prévisions, mais que le total des recettes aux cours de ces trois gestions (9 906 273 FCFA) est supérieur à ce qui a été distribué (7 431 273 FCFA) sur la même période, soit une différence de 1 475 000 FCFA.

La répartition du fonds provenant du legs pour les années 2006, 2007 et 2008 s'est faite comme suit :

- école Saint Joseph de Cluny : 1 000 000 FCFA ;
- pouponnière des sœurs Saint Joseph à Ndar Toute : 1 000 000 FCFA ;
- distribution aux pauvres et aveugles de Saint-Louis : 5 431 273 FCFA.

Cependant, les responsables de l'Institution Sœur Saint-Joseph de Cluny ont soutenu que, depuis 2007, leur structure n'a reçu aucune ressource au titre du legs. Selon eux, les autorités municipales subordonnent le versement à la prise en charge d'enfants déshérités.

Pour la Cour, la commune doit distinguer ce versement que le légataire n'a soumis à aucune contrepartie, de l'aide financière qu'elle consent pour les frais de scolarité des enfants nécessiteux.

Au cours des réunions du 24 juin 2008 et du 11 septembre 2009, les membres de la commission sociale ont abordé la question relative des arriérés de loyer des immeubles légués.

En effet, les sommes dues par les locataires s'élèvent en 2008 à 5 470 000 FCFA, imputées à Monsieur Diéry NIANG pour 4 750 000 FCFA et Monsieur Alioune Badara NDIAYE pour 720 000 FCFA. En 2008, ces derniers restaient devoir à la commune 3 000 000 FCFA pour le premier et 1 500 000 FCFA pour le second, soit un montant cumulé de 4 500 000 FCFA. Ces informations sont confirmées par celles tirées des comptes administratifs qui montrent des annulations des crédits prévus au titre du legs de 2006 à 2008 soit un montant total de 25 005 000 FCFA.

8. Insuffisances dans la gestion du domaine

La conservation des éléments du domaine constitue un vrai défi pour les autorités communales. L'absence de production des délibérations sur le domaine, des titres de propriété et l'existence d'états divergents du patrimoine attestent de la nécessité de réformer la gestion des biens immobiliers de la commune.

L'état du patrimoine immobilier montre que plusieurs de ces immeubles sont occupés par des tiers qui ne détiennent aucun document administratif particulier justifiant de leur jouissance.

Or, aux termes des dispositions de l'article 271 du code des collectivités locales, le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et sur les opérations immobilières effectuées par la commune. La Cour n'a trouvé, lors de l'examen des documents relatifs au patrimoine immobilier, aucune délibération autorisant l'attribution des parcelles à usage d'habitation. Elle a constaté une absence de rôles nominatifs et un défaut de titres de perception de la redevance annuelle.

III Principales recommandations

La Cour recommande :

Au Maire :

1. Sur l'organisation administrative

- d'adapter l'organisation des services à l'organigramme.

2. Sur la gestion du personnel

- de respecter les dispositions du Code du travail notamment celles relatives aux contrats à durée déterminée ;
- de renforcer les capacités du personnel en rapport avec les fonctions et responsabilités des agents.

3. Sur la gestion budgétaire

- de veiller :
- à la tenue des débats d'orientations budgétaires et à l'archivage de leurs procès-verbaux ;
- à obtenir une autorisation spéciale avant tout report de résultats antérieurs ;
- à l'exact report des résultats antérieurs sur le budget suivant ;
- au respect de la nomenclature budgétaire dans l'affectation des ressources lors de l'élaboration du budget ;
- à l'archivage de tous les documents budgétaires, notamment les délibérations portant virement de crédit et les actes de modification du budget ;
- à l'inscription, dans son compte administratif, des modifications de crédit ;
- à la bonne conservation des pièces justificatives de dépenses notamment les procès-verbaux de réception, les décharges de remise de fonds, la liste d'émargement des bénéficiaires de secours aux indigents et les factures de pharmacie et d'hôpital ;
- au respect de la procédure de demande de renseignements et de prix prévue par le Code des marchés publics et à l'archivage des offres des fournisseurs concurrents ;
- à la tenue d'une comptabilité administrative des recettes conformément aux dispositions des articles 18 et 19 du décret 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales.

4. Sur la comptabilité des matières

- de veiller :
- à ce qu'un procès verbal de passation de service soit dressé à l'occasion de mutation de comptables des matières ;
- au respect des dispositions réglementaires sur la comptabilité des matières, notamment celles relatives à l'établissement des PV de réception ;
- au suivi régulier de la situation des véhicules et engins du parc.

5. Sur la gestion de la maison de Lille et du legs Henri JAY

- de veiller à la sauvegarde et à la préservation de la Maison de Lille ;
- de respecter scrupuleusement la délibération du conseil municipal du 5 mars 1903 par laquelle le Maire de Saint Louis avait accepté cette donation sous réserve des conditions afférentes notamment celles de faire des libéralités aux écoles de Saint Louis et de créer des bourses scolaires Henri Jay réparties à parts égales entre filles et garçons ;
- de respecter scrupuleusement, si le conseil municipal juge la nécessité de modifier les termes de la délibération du 5 mars 1903, la législation sur les donations et legs ;
- de tenir une comptabilité administrative auxiliaire du legs Henri Jay.

6. Sur la gestion du domaine

- de faire la situation détaillée de la nature de l'occupation des immeubles par les particuliers et de prendre des mesures de régularisation à leur égard.

Au Receveur municipal :

- de veiller à la conservation et à l'archivage des titres de propriété de la commune.

Au Comptable des matières :

- de tenir la comptabilité des matières sur les documents comptables conformes aux dispositions du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- de faire un inventaire des matières conformément aux dispositions du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics ;
- de doter chaque véhicule de la commune d'un carnet de bord pour suivre les distances parcourues et les quantités de carburant consommées ;
- d'assurer directement la gestion du carburant en établissant des fiches de consommation individualisées faisant état des quantités fournies et en précisant les véhicules et agents bénéficiaires.

REPONSE DEMONSIEUR CHEIKH BAMBA DIEYE

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR MOMAR SOURANG CISSE

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR MAR NDIAYE

NON PARVENUE

REPONSE DE MADAME MICHELLE NDIAYE

NON PARVENUE

CHAPITRE 6

COMMUNE DE RICHARD TOLL

I. Présentation

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la commune de Richard Toll au titre des gestions 2006 à 2009.

Ce contrôle a porté sur l'organisation, la gestion budgétaire et financière, le personnel et la gestion des matières.

Durant la période sous revue, les fonctions de Maire de la commune ont été exercées par Messieurs :

- Abibou Dièye du 1^{er} janvier 2006 au 18 avril 2009 ;
- Ababacar Ndao du 18 avril au 31 décembre 2009.

Monsieur Magatte Seck était le secrétaire municipal durant toute cette période.

Les fonctions de receveur municipal ont été assurées par :

- Aliou Dème, du 1^{er} janvier au 17 mai 2006 ;
- Amadou Lô Mbow , du 18 mai au 18 septembre 2006 ;
- et Pape Vieux Malang Diémé, du 19 septembre 2006 au 31 décembre 2009.

II. Principales observations

1. Sur l'organisation et le fonctionnement des services

1.1. Fixation irrégulière du nombre d'adjoints au maire

Au vu de la loi, le nombre d'adjoints au Maire dépend de la taille de la population. En effet, l'article 99 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales prévoit :

- un (1) adjoint pour une population comprise entre 1 000 à 2 500 habitants ;
- deux (02) si elle se situe entre 2 501 à 10 000 habitants ;
- un (1) adjoint de plus par tranche supplémentaire de 20 000 habitants pour une population supérieure à 10 000 sans que, dans tous les cas, le nombre d'adjoints puisse dépasser 18.

Le rapport entre la population de Richard Toll et le nombre d'adjoints au Maire n'est pas conforme à la loi. En effet, les données démographiques disponibles à l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) confèrent à la commune de Richard Toll une population de 48.802 habitants. Pour une telle population, le bureau municipal de Richard Toll ne devait être composé que de quatre (4) adjoints. Or, d'après les documents reçus de la mairie, les adjoints au Maire sont restés invariablement de cinq (05) éléments entre 2006 et 2009.

Ainsi, la commune ne respecte pas les dispositions de l'article 99 du Code des Collectivités locales relatives au nombre d'adjoints au Maire.

1.2. Registre des délibérations non côté et non paraphé par le représentant de l'Etat

Selon l'alinéa 3 de l'article 160 du Code des Collectivités locales : « *les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat* ». Le registre utilisé depuis la gestion 2000 ne comporte aucune mention relative au respect de cette règle. Les copies des comptes rendus et procès-verbaux y afférents sont collées à même les pages de ce document.

1.3. Non respect de la périodicité des réunions du conseil municipal

Selon l'article 150 du Code des Collectivités locales : « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ».

Or, pour les gestions 2006 à 2008, les procès-verbaux disponibles ainsi que le registre de délibération renseignent sur la tenue d'un nombre insuffisant de réunions du conseil municipal. Malgré de multiples requêtes de la Cour, les dirigeants de la commune n'ont pas pu produire les procès-verbaux manquants.

Dans ces conditions, la Cour conclut que le Conseil municipal n'a pas respecté la périodicité et le nombre de réunions obligatoires pour les gestions de 2006 à 2008.

1.4. Délibérations non signées par les conseillers

Contrairement aux prescriptions du dernier alinéa de l'article 160 du Code des Collectivités locales, la plupart des délibérations du conseil municipal ne sont pas signées par tous les membres présents à la séance et mention n'est pas faite des raisons qui les auraient empêché de le faire. Seuls le Secrétaire de séance et le Maire apposent leur signature sur les délibérations.

La Cour considère que l'absence de signature des délibérations par l'ensemble des conseillers présents pose un problème de crédibilité et d'opposabilité des actes pris en séance.

2. Gestion du personnel

2.1. Signatures abusives de contrats à durée déterminée

Les agents temporaires de la commune sont généralement confinés à des tâches d'entretien, de nettoyage et de gardiennage. Ce personnel est lié à la collectivité locale par des contrats d'engagement dont certains ont une durée comprise entre 7 et 12 mois.

La Cour a constaté que certains agents sont bénéficiaires de renouvellements effectués plus de deux fois sans que lesdits contrats ne soient transformés en contrats à durée indéterminée, en violation des prescriptions du Code du Travail.

En effet, selon l'article L.42 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail : *« aucun travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée »*. En procédant de cette façon, la commune viole non seulement la loi en matière d'engagement de travailleurs, mais s'expose au risque de devoir supporter de lourdes charges, en cas de saisine de l'Inspecteur du travail et de la Sécurité sociale.

D'ailleurs, l'article L.42 du Code du Travail précise que : *« La continuation des services en dehors des cas prévus à l'alinéa précédent constitue de plein droit l'exécution d'un contrat de travail à durée indéterminée »*. De même, l'article L.49 ajoute que : *« Tout contrat de travail qui ne répond pas aux définitions du contrat à durée déterminée, du contrat d'apprentissage ou du contrat d'engagement à l'essai doit être considéré comme contrat à durée indéterminée »*.

2.2. Imputation d'une dépense à un compte inapproprié

Les rémunérations dues aux agents temporaires doivent être considérées comme des frais de personnel et budgétisées aux comptes y afférents. Elles sont prévues et exécutées au compte de charge par nature 63133 « entretiens divers » alors que la nomenclature budgétaire des collectivités locales prévoit des comptes plus appropriés.

Cette situation entraîne la sous estimation des dépenses de personnel et fausse l'estimation du ratio des ces charges sur les recettes de fonctionnement.

2.3. Situation administrative irrégulière du secrétaire municipal

La fonction de secrétaire municipal est occupée par Monsieur Magatte Seck, secrétaire d'administration à vocation communale de formation, en service à la commune de Richard Toll à partir de septembre 2003. Monsieur SECK a été admis à faire valoir ses droits à la retraite en janvier 2007. Il a été maintenu

irrégulièrement à ce poste, jusqu'en 2011 mais n'a été lié à la commune par un contrat de travail qu'à partir du 1^{er} janvier 2009.

De plus, le contrat établi entre la commune et Monsieur Seck n'a pas été soumis au visa de l'Inspecteur du travail et de la Sécurité sociale, mais à celui du Préfet du département.

2.4. Dépenses de personnel irrégulièrement exécutées à la rubrique « honoraires »

Comme pour les charges de personnel relatives aux agents temporaires, certaines dépenses de personnel sont imputées au compte 6320 « honoraires » relatif au règlement des sommes dues aux prestataires de services ou consultants pour des tâches ponctuelles ne nécessitant pas leur présence régulière au lieu de travail. Cette situation concerne deux agents recrutés par contrats de travail respectivement en qualité d'agent d'administration et de chargé de la communication.

Pour être conformes à la réglementation, les rémunérations de ces agents devaient être prévues et imputées au compte 6510 « personnel soumis au Code du Travail », parce que sous-tendues par des contrats de travail en bonne et due forme. Il s'y ajoute que, dans les faits, les agents concernés n'ont jamais exécuté des tâches comme prestataires mais bien comme des agents embauchés par la commune.

3. Gestion budgétaire et financière

3.1. Défaut de tenue d'un débat d'orientations budgétaires en 2008

La tenue d'un débat d'orientations budgétaires avant l'examen et l'adoption du budget est prévue à l'article 344 du Code des Collectivités locales. Ce débat est destiné à aider le Maire dans la définition des grandes lignes du budget, notamment d'exposer les moyens de mobilisation des ressources financières, de fixer les priorités en matière d'investissement et de procéder à la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Le registre des délibérations, les procès-verbaux et les extraits de délibérations transmis à la Cour ne font pas mention de la tenue de débat d'orientations budgétaires pour l'année 2008.

3.2. Adoption tardive des budgets

Le budget est un acte d'autorisation annuel dont la date limite d'adoption est le 31 décembre de l'année qui précède celle de son exécution. Toutefois, pour diverses raisons, il est permis aux collectivités locales de l'adopter au plus tard le 31 mars de l'année à laquelle il se rapporte, faute de quoi le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent cette date.

Si cette dérogation ne doit pas être érigée en principe, il est remarqué à Richard Toll, une tendance à adopter les budgets bien après leur début d'exécution. De 2006 à 2009, tous les budgets ont été adoptés entre le mois de février et le mois de mars de l'année de leur exécution.

Ces retards récurrents sont d'autant moins compréhensibles que la législation a prévu la possibilité d'intégrer dans le budget les événements nouveaux prévisibles ou non prévisibles au moyen de vote de budgets supplémentaires, d'autorisations spéciales de recettes et de dépenses ou de virements de crédits.

3.3. Surestimation des produits de l'exploitation

Sur toute la période sous revue, les produits de l'exploitation ont connu un faible niveau d'exécution par rapport aux prévisions de ce chapitre. Malgré le taux extrêmement faible de 4,8 % réalisé en 2006, il a été constaté que les prévisions ont continué à augmenter durant les gestions 2007 et 2008 pour ensuite connaître une diminution relative en 2009.

L'écart observé s'explique, en grande partie, par la budgétisation de l'article « droits d'alignement et frais de bornage » qui, dans les faits, n'a enregistré aucune recette pendant les gestions de 2006 à 2008, la procédure d'attribution des parcelles n'ayant abouti qu'en 2008.

La commune devrait disposer de toutes les informations relatives au nombre de bénéficiaires et au montant des frais de bornage afin d'évaluer avec plus de précision les recettes attendues dans ce domaine.

3.4. Absence de maîtrise des informations relatives à la taxe sur l'eau

Pour certaines années, la taxe sur l'eau n'a pas fait l'objet de recouvrement par la commune. En effet, durant la période sous revue, des prévisions budgétaires ont été faites, mais aucun recouvrement n'a été réalisé en 2007 et en 2008.

La Cour retient que la commune doit prendre les dispositions nécessaires au recouvrement régulier de cette taxe et obtenir, par tous moyens, notamment auprès de la société chargée de commercialiser l'eau, les informations relatives au nombre d'abonnés, à la consommation, à la facturation et à la somme des taxes retenues au profit de la commune sur les factures des redevables.

4. Tenue de la Comptabilité

4.1. Défaut de tenue de la comptabilité administrative

La comptabilité administrative du Maire n'est pas correctement tenue durant toute la période sous revue. La plupart des documents comptables obligatoires cités à l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales ne sont pas disponibles à la mairie. En effet, seuls les journaux des recettes et des dépenses ainsi que le livre-journal des liquidations ont été produits comme tenant lieu de comptabilité administrative.

En outre, il a été constaté que les comptes administratifs, pour toute la période sous revue, ne sont pas produits. Cette situation résulte en partie du défaut de tenue correcte de la comptabilité administrative qui en constitue la base. Au total, le suivi de l'exécution budgétaire n'est pas correctement effectué.

4.2. Défaut de tenue des documents obligatoires en comptabilité des matières

La bonne tenue de la comptabilité des matières nécessite la mise à disposition de certains documents obligatoires. Ceux-ci sont énumérés aux articles 18 et 19 de l'instruction n° 4 / MF 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières et sont constitués, d'une part, par le livre-journal et le grand-livre et, d'autre part, par les titres de mouvement que sont les bons d'entrée et les bons de sortie provisoire ou définitive.

En dehors des fiches d'inventaire individuel contradictoire de 2009, aucun autre document comptable exigé par la réglementation n'a été produit.

L'absence de ces documents comptables constitue un obstacle au contrôle de l'inventaire des biens de la commune et à la description des mouvements des matières. Ces violations de la réglementation sont révélatrices de l'opacité qui entoure la gestion des matières.

5. Gestion des véhicules et du carburant

5.1. Utilisation de véhicules non assurés

Durant toute la période sous revue, la commune a prévu dans son budget, à la rubrique 6402 intitulée « assurance des véhicules », des crédits destinés à supporter les frais d'assurances pour les véhicules du parc. Le montant budgétisé annuellement est invariablement fixé à 300.000 FCFA. Ces crédits n'ont jamais été exécutés et ont même fait l'objet de virements au profit d'autres rubriques au cours des gestions de 2006 et 2007.

Malgré cela, les véhicules de la commune ont continué à être utilisés sans qu'ils ne soient assurés, avec tous les risques que cela comporte pour la collectivité en cas d'accident.

5.2. Consommations excessives de carburant au vu de la consistance du parc

Les dépenses de carburant imputables aux différents services de la commune pendant la période sous revue sont présentées au tableau ci-après :

Tableau n°43 : Répartition de la consommation de carburant par services de 2006 à 2009

En FCFA

SERVICES	2006	2007	2008	2009
Cabinet du Maire	10 999 710	9 999 641	9 999 404	7 999 748
Recettes municipales	2 999 627	3 999 975	3 999 712	3 999 666
Perception municipale	–	–	999 504	999 882
Ateliers et Garages	7 684 680	6 999 900	5 999 884	5 999 856
Santé-Hygiène Actions sociales	7 082 358	7 692 624	8 981 490	6 599 730
TOTAL	28 766 375	28 692 140	29 979 994	25 598 882

Le tableau montre le niveau excessif des consommations de carburant, d'autant plus que les véhicules du parc sont réduits à trois (3) unités. La consommation de carburant, durant la même période, n'a pratiquement jamais connu de baisse sensible, sauf pour la gestion 2009 où elle est passée de 29.979.994 FCFA à 25.598.882 FCFA. D'ailleurs, entre 2006 et 2008 cette consommation a connu une augmentation de 1.213.619 FCFA.

Il est à rappeler que les dotations en carburant doivent se faire au profit des véhicules administratifs et non aux agents de la commune. Ainsi, aucune dotation en carburant ne doit être faite aux adjoints au Maire du fait qu'ils n'ont pas à leur disposition des véhicules de la commune.

L'appui aux services de l'Etat (Gendarmerie, Sapeurs pompiers et Préfecture) en carburant n'est pas justifié, car ces derniers disposent en principe de crédits délégués pour leur fonctionnement. Par ailleurs, l'utilisation de carburant pour le fonctionnement des motopompes dans le cadre de la lutte contre les inondations ne doit pas se faire sans qu'une rubrique appropriée ne soit utilisée. Le Maire aurait pu, dans ce cas, doter de crédits le service « Protection des populations contre les accidents et les fléaux calamiteux » (compte 371).

6. Exécution des dépenses

6.1. Défaut d'utilisation de la procédure d'appel d'offres

Certaines dépenses de la commune de Richard Toll ont été faites sans que les règles relatives à la passation de marchés publics ne soient respectées. L'examen des documents transmis à la Cour a permis de déceler, au cours de la gestion 2006, des fractionnements de marchés ayant conduit à l'utilisation d'une procédure autre que l'appel d'offres concernant les dépenses figurant au tableau qui suit :

Tableau n° 44 : Dépenses concernées par les fractionnements de marchés en 2006

En FCFA

Articles	Crédits ouverts	Modifications	Total dépenses	Prestataires	Détails des mandats	Pièces justificatives	Observations
Extension réseaux électriques	28.556.000	15.000.000	43.547.428	Entreprise de Travaux modernes EGTPEG EGTPEG	14.991.428 14.986.000 13 570 000	PV du 10/7/06 PV du 24/2/06	Le budget initial dépasse le seuil de 25.000.000 FCFA pour la procédure d'appel d'offres
Construction de classes	34.915.000		34.908.083	EGTPEG EGBTP Entr. Cheikh Mbacké Dièye EGB Ousseynou WANE	10.996.680 10.997.281 8.414.918 4.499.204	PV du 16/3/06 PV du 9/12/05 Contrat n°20 du 17/7/06	Le budget initial dépasse le seuil de 25.000.000 FCFA pour la procédure d'appel d'offres

Les informations disponibles dans les budgets primitifs montrent que, pour les rubriques budgétaires visées, les crédits ouverts dépassent le seuil de 25.000.000 de FCFA nécessitant le recours à la procédure d'appel d'offres. L'article 80 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics interdit à l'autorité contractante de fractionner le marché pour rester en deçà de ce seuil.

6.2. Absence de demande de renseignements et de prix

La commune a signé en 2006 avec l'Entreprise générale de Travaux Publics et d'Electricité générale (EGTPEG) un contrat d'entretien et de réparation du réseau électrique d'un montant de 12 000 000 FCFA, sans que le dossier de passation du marché, dont le procès-verbal de dépouillement, n'ait été produit.

Il s'agit ainsi d'une violation de l'article 80 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics qui, dans le cas où une demande de renseignements et de prix est nécessaire, impose le recours par écrit à trois fournisseurs ou entrepreneurs au moins.

6.3. Exécution de dépenses inéligibles

Pendant la période sous revue, la commune de Richard Toll a supporté des dépenses n'entrant pas dans ses compétences. Ces dépenses sont relatives à la construction du mur de clôture du service des impôts de Dagana, aux travaux d'entretien et de réparation des locaux de la perception municipale et aux frais de formation en conduite automobile pour des montants respectifs de 5 929 718 FCFA, 4 992 900 FCFA et 4 495 800 FCFA.

La dépense relative aux frais de formation en conduite automobile au profit de vingt cinq (25) personnes composées essentiellement de conseillers et d'agents municipaux est irrégulière car les conseillers qui en sont bénéficiaires ne sont pas des agents de la commune et n'ont pas à recevoir d'elle un quelconque concours financier. Les seules dépenses de transfert prévues par le Code des Collectivités locales sont relatives aux subventions à des nécessiteux ou à des associations, conformément aux lois et règlements en vigueur.

En procédant à l'ordonnancement de ces dépenses, Monsieur Abibou Dièye a commis un acte ne garantissant pas le bon emploi des crédits mis à sa disposition.

III Principales recommandations

La Cour recommande :

Au Préfet du département de Dagana de :

- veiller à la conformité du nombre d'adjoints au Maire à la taille de la population de la commune en se référant aux données démographiques officielles.

Au Maire de la commune de Richard Toll de :

- prendre en compte les données démographiques officielles pour la fixation du nombre d'adjoints au Maire ;
- faire parapher et coter les pages du registre des délibérations du conseil par le Préfet du département ;
- faire tenir au moins un mois avant l'examen du budget, un débat

- sur les orientations budgétaires, conformément aux dispositions de l'article 344 du Code des Collectivités locales et de veiller à ce qu'un procès-verbal ou un compte rendu en soit dressé par un agent habilité ;
- faire signer les procès verbaux des délibérations du conseil par tous les conseillers présents ;
 - mettre en place un système d'archivage adéquat pour respecter la réglementation sur les archives nationales ;
 - se conformer, à l'avenir, aux dispositions du Code du travail en matière de recrutement ;
 - veiller à la bonne imputation des charges de personnel des agents de la commune aux comptes appropriés ;
 - présenter au visa de l'Inspecteur du Travail tous les contrats de travail dont la durée excède trois mois ;
 - prendre toutes les dispositions nécessaires à l'adoption du budget de la commune avant la fin de l'année qui précède celle de son exécution ;
 - procéder à des prévisions budgétaires sincères, fondées notamment sur les réalisations antérieures ;
 - veiller au recouvrement de la taxe sur l'eau collectée par la société de distribution ;
 - veiller à la bonne tenue de la comptabilité administrative par l'enregistrement de toutes les opérations de recettes et de dépenses dans les documents comptables requis ;
 - veiller à la tenue effective des documents comptables prévus par la réglementation en vigueur sur la comptabilité des matières ;
 - veiller au respect de la réglementation relative à l'utilisation des véhicules administratifs par l'usage notamment des carnets de bord ;
 - répartir les dotations de carburant selon les besoins des services et la taille du parc automobile;
 - doter suffisamment, dans le cadre de la lutte contre les inondations, le service 371 intitulé « Protection des populations contre les accidents et les fléaux calamiteux » pour le fonctionnement des motopompes ;
 - mettre un terme à la dotation en carburant au profit des services de l'Etat ;
 - respecter scrupuleusement les règles en matière de passation de marchés publics ;
 - ne faire prendre en charge par le budget de la commune que les dépenses entrant dans ses attributions ;
 - veiller à la bonne conservation des pièces justificatives de toutes les opérations de recettes et de dépenses de la commune.

REPONSE DE MONSIEUR ABABACAR NDAO MAIRE DE RICHARD TOLL

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre lettre ci-dessus référencée par laquelle vous avez bien voulu nous transmettre l'extrait du rapport nous concernant pour recueillir nos observations et commentaires éventuels, conformément à la loi organique sur la cour des comptes.

En ce qui concerne les points relatifs aux contrats de travail, à la tenue de la comptabilité administrative et aux comités de gestion au niveau des structures sanitaires de la commune, des correctifs ont déjà apportés au cours de la gestion 2012.

- a) Tous les contrats de travail de plus de trois (03) mois sont maintenant visés par l'inspecteur du travail et de la sécurité sociale de Saint Louis.
- b) Avec le traitement de la gestion financière à partir du logiciel «COMMAIR» comptabilité du maire, nous disposons automatiquement en fin d'exercice le compte de gestion, les livres journaux et les grands livres concernes.

D'ailleurs, les comptes de gestion de 2009 et 2010 sont déjà adoptés par le Conseil Municipal.

- c) S'agissant des comités de gestion, ils ont été créés dans le centre de santé et dans tous les postes de santé. L'installation desdits comités est prévue dans la première semaine du mois de décembre 2012.

Pour ce qui est du point relatif aux produits domaniaux, nous prenons acte des observations et vous rassurons que des correctifs seront apportés dans le budget de 2013.

Veillez croire Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

REPONSE DE MONSIEUR ABIBOU DIEYE

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR MOUSTAPHA DIA

NON PARVENUE

CHAPITRE 7

VOYAGES D'ETUDES DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

I Présentation

La loi n° 67-45 du 13 juillet 1967 prévoit que l'enseignement supérieur sur le territoire de la République du Sénégal est dispensé par l'Université de Dakar et les établissements qui la composent, en dépendent ou lui sont associés. Sa mission est de former les cadres supérieurs du Sénégal et des autres pays africains qui ont recours à elle, de contribuer à la recherche scientifique au niveau international, de promouvoir et de développer les valeurs culturelles africaines.

L'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD) est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est dirigée, sous la tutelle du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, par un Recteur et administrée par l'Assemblée de l'Université.

Par décret n° 78-173 du 2 mars 1978, un régime financier spécial est défini pour l'Université de Dakar. Les établissements qui la composent ou qui en dépendent sont également soumis à ce régime financier, sous réserve des dispositions particulières des textes portant institution et organisation des mêmes établissements.

L'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar comprend cinq facultés, un institut (IFAN), des écoles nationales supérieures (ENSUT, ENS, EPT, ENSETP) et des instituts d'Université qui relèvent, sur le plan scientifique, des facultés compétentes, tout en disposant d'un budget spécial incorporé à celui de l'Université.

Chacun de ces établissements, en plus du rectorat, bénéficie de l'autonomie financière. Le Recteur, les Doyens et Directeurs sont les ordonnateurs respectifs des budgets du rectorat, des facultés et autres établissements autonomes.

Les voyages d'études constituent un volet du Fonds de la Recherche Universitaire (FRU). Ce Fonds est un outil visant le développement d'infrastructures adéquates et l'émergence d'une recherche de qualité dans toutes les disciplines. Mais il faut reconnaître que seule la composante voyages d'études a bien fonctionné dans le cadre de sa mise en œuvre.

Les organes d'administration et de gestion des voyages d'études sont le Rectorat, l'Agent comptable particulier, la Commission de la Recherche et la Direction de la Recherche.

Jusqu'en 2003, c'était la Direction de la Recherche de la Coopération et des Investissements (DRCI) qui s'occupait de la gestion des voyages d'études. Par l'arrêté rectoral n° 000046 du 06 janvier 2004, cette Direction est scindée en deux entités: la Direction de la Coopération et la Direction de la Recherche.

Sur la période contrôlée (2001-2006), les fonctions de Recteur, de Secrétaire général et d'Agent comptable particulier ont été occupées ainsi qu'il suit :

Recteur :

Moustapha SOURANG	janvier 2001 – juin 2001
Kader BOYE	juillet 2001 – septembre 2003
Abdou Salam SALL	octobre 2003 – décembre 2006

Directeur de la Recherche

Oumar SARR	octobre 2000 – août 2001
Bamba DIENG	septembre – octobre 2001
Doudou BA	octobre 2001 – juillet 2003
Bhen Sikina TOGUEBAYE	septembre 2003 – décembre 2006

Secrétaire Général :

Abdoul Wahab KA	janvier 2001 – juin 2005
Assane CISSE	juillet 2005 – décembre 2006

Agent comptable particulier :

MBAYE GUEYE	janvier 2001 – décembre 2006
-------------	------------------------------

II Principales observations

1. Aspects juridiques et réglementaires

1.1. Absence de manuel de procédures, dossiers inexistantes ou incomplets de certains attributaires et critères pas assez bien définis

Un manuel de procédures applicable aux voyages d'études à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar n'a été mis en place qu'à partir du 21 mai 2005. Suivant ce manuel, la procédure est définie en différentes phases : l'appel à candidatures, l'examen de l'éligibilité, l'évaluation et la sélection, l'instruction du dossier de candidature et enfin la prise en charge du candidat.

La Direction de la recherche lance les appels à candidature, vérifie leur recevabilité, les soumet à l'évaluation de la commission de la Recherche chargée d'établir les critères et modalités d'éligibilité et d'arrêter la liste des candidats éligibles.

Par la suite, la Direction de la Recherche transmet le projet de liste des candidatures sélectionnées par la Commission au Rectorat en vue de la décision finale. Elle établit ensuite les documents de gestion, notamment le rapport annuel sur les voyages d'études, qu'elle soumet au Recteur.

Ce dernier arrête la liste définitive des bénéficiaires de voyages d'études et délivre les arrêtés individuels ainsi que les bons de transport. Les dépenses des voyages d'études sont imputées au budget du rectorat au Chapitre VIII, article 4 et paragraphe 3.

L'agence comptable est responsable de la gestion des fonds affectés aux voyages d'études.

Sur la période 2001 à 2004, il n'existait pas de manuel de procédures propre aux voyages d'études à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Ils étaient plutôt régis par le manuel du FRU qui ne fournissait pas, cependant, de précisions sur la composition des dossiers de candidature mais donnait simplement des indications sur les différentes informations devant figurer dans le formulaire de demande de candidature.

Malgré cette lacune, l'analyse des dossiers de candidature des enseignants de 2001 à 2005 a permis d'établir que bon nombre d'attributaires de voyages d'études avaient un dossier incomplet et d'autres n'avaient même pas présenté un dossier. Par ailleurs, le manuel de procédures mis en place en 2005 ne comporte aucune disposition concernant les enseignants qui présentent pour la première fois leur candidature aux voyages d'études : ni les critères de leur éligibilité ni la composition de leur dossier de candidature.

1.2. Attribution irrégulière de voyages retour au pays d'origine à des enseignants étrangers

Les enseignants de l'Université Cheikh Anta Diop ont un statut d'enseignants africains. Ainsi, comme le prévoit la loi n° 81-59 du 9 novembre 1981 portant statut du personnel enseignant des universités, notamment à son article 50 modifié par la loi n° 94-76 du 24 novembre 1994, les enseignants non sénégalais ont droit, une fois tous les quatre ans, à un voyage de congé dans leur pays d'origine.

En tout état de cause, un voyage d'études à l'étranger et un voyage dans le pays d'origine ne peuvent être accordés ni la même année, ni deux années consécutives. Dans le cadre de ces voyages au pays d'origine, le conjoint et les enfants mineurs bénéficient de la gratuité du transport.

Au niveau de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, la gestion des voyages de retour au pays d'origine, contrairement aux voyages d'étude qui sont une prérogative de la Direction de la Recherche, est du ressort de la Direction des ressources humaines.

La Cour a constaté l'attribution à des enseignants de voyages pour le retour au pays d'origine en même temps que des voyages d'études soit la même année soit deux années consécutives ou à des intervalles de dates inférieurs à quatre ans. Elle a également constaté l'achat de titres de transport au profit d'enfants majeurs en violation de la loi citée ci-dessus.

2. Aspects budgétaires et financiers

2.1. Reports erronés de soldes constatés dans les décisions budgétaires modificatives

Le décret n° 78-173 portant régime financier de l'université de Dakar décrit en ces articles 25, 26, 27, 28 et 29 les caractéristiques et les conditions d'utilisation des décisions budgétaires modificatives qui sont de deux sortes :

- les décisions budgétaires modificatives ministérielles, qui sont des virements de crédits soumis à la validation du Ministre des Finances ou de ses délégués ;
- les décisions budgétaires modificatives rectorales, qui sont des transferts de crédits autorisés par le Recteur, ordonnateur du budget de l'Université.

La Cour n'a pu disposer des décisions budgétaires modificatives signées. Elle a procédé à des vérifications à partir du système informatique du Rectorat.

Une décision budgétaire modificative fait apparaître, entre autres renseignements, le crédit antérieur des chapitre et article concernés, la modification en plus ou en moins et le montant après modification. Ce

montant après modification doit être reporté comme crédit antérieur en cas de modification future concernant ce chapitre.

Toutefois, des erreurs ont été décelées dans les opérations de modification. Ainsi, dans les décisions budgétaires modificatives n°s 01-2002/000013, 01-2002/000016, 01-2002/000018 et 01-2002/000021 de 2002, le report du solde modifié comme crédit antérieur est inexact. De même, la décision budgétaire modificative n° 01-2006/000003 du 18 octobre 2006 est déséquilibrée.

En effet, le montant prélevé par cette décision est de 119.000.000 FCFA alors que celui affecté est de 110.900.000 FCFA, soit un écart de 8.100.000 FCFA. Ces dysfonctionnements mettent en cause la fiabilité du système informatique de la comptabilité budgétaire.

2.2. Frais de transport indûment remboursés

Dans le cadre de la prise en charge du transport des bénéficiaires de voyages d'études, c'est un titre de transport aérien équivalent à un billet Dakar-Paris-Dakar qui est délivré.

Les frais occasionnés par un voyage ayant pour destination finale une ville française de province ou un pays limitrophe de la France sont remboursés sur la base des tarifs ferroviaires et après présentation des tickets délivrés par le transporteur au retour.

Pour bénéficier d'un remboursement des frais de transport, un dossier de remboursement doit être établi et déposé à la Direction des Affaires financières. Ce dossier comporte une demande de remboursement, les justificatifs du voyage, le compte-rendu du voyage et l'extrait d'arrêté individuel attribuant le voyage. Une fois que le dossier est jugé satisfaisant, il est établi un arrêté de remboursement à l'ordre de l'enseignant.

La confrontation entre les destinations finales autorisées par les arrêtés rectoraux et les destinations figurant sur les arrêtés de remboursement permet d'identifier des changements de destination. Il a pu être constaté que des autorisations de remboursements de frais de transport ont été accordées à des enseignants ayant eu une destination effective différente de celle figurant sur l'arrêté rectoral d'attribution. Cette situation viole la procédure en vigueur.

Le montant des remboursements indus est estimé à 3.227.485 FCFA dont six (6) remboursements de billets d'avion.

2.3. Extension irrégulière de la couverture assurance à tout le personnel enseignant

Les assurances ont été prises en compte pour la première fois en 2003 suite à une condition fixée par l'Ambassade de France qui exigeait l'assurance pour l'ensemble des bénéficiaires des voyages d'études.

Au départ, les autorités rectores s’y étaient conformées et seuls étaient assurés les bénéficiaires de voyages d’études. Par la suite, l’assurance a été étendue, sans justification valable, à l’ensemble des enseignants.

L’évolution de la couverture assurance est indiquée au tableau qui suit.

Tableau n° 45 : Récapitulatif des paiements d’assurances pour les enseignants *En FCFA*

ANNEE	NBRE BENEFICIAIRES	MONTANT TOTAL	COMPAGNIE
2003	427	23 485 000	Alliance d’assurance
2004	1045	64 790 000	La Sécurité Sénégalaise
2005	1087	55 029 700	Alliance d’assurance
2006	1100	45 320 000	Alliance d’assurance

Ce tableau montre que pour les années 2004, 2005, et 2006, l’assurance couvre l’ensemble des enseignants. Cette généralisation de la couverture assurance n’est pas pertinente puisque les voyages d’études sont organisés suivant les cohortes paire ou impaire, dont l’effectif ne dépasse pas 500 enseignants.

La limitation de la couverture assurance aux seuls enseignants bénéficiaires de voyages d’études comme en 2003, aurait permis de faire des économies de 41 305 000 FCFA en 2004, 31 544 700 FCFA en 2005 et 21 835 000 FCFA en 2006. Soit un total de 94 684 700 FCFA sur l’ensemble des trois années.

2.4. Non respect des règles relatives aux marchés publics

La période contrôlée (2001 à 2006) est régie par le décret n°82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics et le décret n° 2002-550 du 3 mai 2002 portant code des marchés publics.

Dans la gestion des voyages d’études des enseignants de l’UCAD, l’acquisition des titres de transport et les prestations d’assurance sont concernées par les textes précités.

Dans ce cadre, deux modes d’appel à la concurrence peuvent être faits :

- l’appel d’offres pour les titres de transport et les services d’assurances compte tenu des seuils de passation de marchés publics ;
- la demande de renseignements et de prix pour les voyages au pays d’origine.

Le contrôle effectué a montré que de 2001 à 2005, le transport des bénéficiaires des voyages d’études était assuré par Air France en vertu de protocoles d’accord mis à la disposition de la Cour, à l’exception de celui de l’année 2004.

Les documents attestant une mise en concurrence avant la signature desdits protocoles n'ont pas été communiqués à la Cour. Or, les décrets n° 82-690 et n° 2002-550 précités prévoient la publicité pour la mise en concurrence ainsi que l'établissement de procès verbaux d'ouverture de plis et d'évaluation des offres. Ces différents documents auraient permis de contrôler la transparence des marchés publics, d'autant plus que les sommes ci-dessous payées à Air France ont régulièrement dépassé le seuil requis :

- 144 690 000F CFA en 2001 ;
- 202 500 000F CFA en 2002 ;
- 173 700 000F CFA en 2003 ;
- 192 150 000F CFA en 2004 ;
- 215 000 000F CFA en 2005.

Comme pour les titres de transport, tous les montants payés au titre des assurances, excepté pour l'année 2003, sont supérieurs à 40 000 000F CFA chaque année, ce qui dépasse les seuils de passation de marché par appels d'offres.

Concernant l'année 2006, seuls les procès verbaux d'ouverture des offres et le cahier des charges ont été produits aussi bien pour l'achat des titres de transport que pour les prestations d'assurance.

Il a été constaté que le contrat signé pour les titres de transport avec Air Sénégal International s'élève à 215 350 000 FCFA. Ce même contrat n'a fait l'objet ni de contrôle de la procédure par la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA), comme le prévoit l'article 211 du décret n° 2002-550, ni d'approbation par le Ministre de l'Economie et des Finances tel qu'en dispose l'article 1^{er} du décret n° 2003-701 du 26 septembre 2003 portant modification du Code des Marchés publics.

III Principales recommandations

La Cour recommande :

1. Sur les aspects juridiques et réglementaires

- au Recteur et au Président de la Commission de Recherche de prévoir de manière explicite les conditions à remplir par ceux qui postulent pour la première fois à un voyage d'études ;
- au Recteur et au Directeur de la Recherche de prendre toutes les mesures pour une conservation des archives afin qu'elles soient disponibles chaque fois que de besoin ;
- au Recteur, dans l'attribution des voyages pour le retour au pays d'origine, le strict respect des dispositions de l'article 50 de la loi n°81-59 portant statut du personnel enseignant et l'invite à initier une réflexion dans le sens de sa modification pour prendre en compte la situation des enfants majeurs scolarisés à la charge de leurs parents.

2. Sur les aspects budgétaires et financiers

Au Recteur :

- de veiller à l'exact report des soldes sur les décisions budgétaires modificatives (DBM) et sur les états de mandatement ;
- de veiller à ce qu'aucun titre de transport ne soit acheté sans l'attribution d'un voyage d'études dûment autorisé et à ce que les remboursements de frais de transport soient gérés avec plus de rigueur et de transparence ;
- de mettre fin à la généralisation de la couverture d'assurance à tout le personnel enseignant et de la limiter aux seuls bénéficiaires des voyages d'études ;
- de veiller au respect des dispositions du Code des marchés publics.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOU SALAM SALL

Monsieur le Président,

Préambule :

L'enseignement supérieur est un domaine particulier qui par sa spécificité est reconnue dans le monde entier. Si certains reconnaissent l'enseignement supérieur par les diplômés qu'il procure, les systèmes d'enseignement supérieur échangent et se reconnaissent par la recherche et les produits de cette recherche. Toute l'économie de la connaissance, cette nouvelle économie qui prend de plus en plus de place dans l'économie mondiale, est fonction de la recherche et de ses applications.

L'UCAD, à la suite du départ des Français, n'ayant pas les moyens de financer la recherche, a mis en place un dispositif de mobilité pour que les enseignants-chercheurs gardent le contact avec l'international. La mobilité des enseignants-chercheurs ne se réduit pas seulement aux voyages d'études. Outre les voyages d'études, les enseignants chercheurs participent tout au long de l'année à des congrès, conférences, séminaires, etc., ce qui est du reste consacré par les textes réglementaires de l'université. En maintenant les enseignants-chercheurs en contact avec la communauté internationale, l'UCAD et le Sénégal en général ont eu plusieurs résultats positifs. Nous pouvons citer, entre autres :

- Le bon classement de l'UCAD dans le « ranking » des universités grâce aux publications que les collègues partagent assez souvent avec la communauté internationale. Les plateaux techniques de Dakar, assez souvent, n'autorisent pas des publications aux normes internationales. L'UCAD est la première université Francophone d'Afrique au sud du Sahara ;
- Les collègues, au fait de leur discipline par ce contact avec la communauté internationale, ont permis à l'UCAD de s'engager dans la réforme Licence-Master-Doctorat sans moyens budgétaires additionnels. Ceci a permis au Sénégal de se mettre au diapason international et d'être la destination la plus prisée pour la formation dans l'enseignement supérieur en Afrique Francophone au sud du Sahara ;
- Les collègues, en gardant le contact avec la communauté internationale, ont gagné des fonds de recherche compétitifs à hauteur de plus de 700 millions par an en moyenne. Ce sont ces fonds de recherche qui financent la recherche à l'UCAD ;
- Beaucoup de collègues étrangers, Africains, Américains, Européens, Asiatiques, Brésiliens, visitent l'UCAD, y enseignent, y amènent leurs étudiants et partagent des recherches avec leurs pairs.

Relevons par ailleurs, que le gouvernement signe des accords avec les partenaires sociaux, le Recteur est tenu de les appliquer pour une stabilité tant de l'institution que du pays.

I - Les principales observations de la Cour

A. Absence de manuel de procédures, dossiers inexistantes ou incomplets de certains attributaires et critères pas assez bien définis

Je dois préciser que j'ai été nommé Recteur le 03 Juillet 2003. Je suis responsable que des voyages d'études de 2004 à 2006.

- 1) Le manuel de procédure est en partie une codification des pratiques de la commission des voyages d'études.
- 2) En affirmant que bon nombre d'attributaires des voyages d'étude de 2001 à 2005 avaient des dossiers incomplets voire n'avaient même pas de dossiers, le rapport devrait alors donner leur nombre par rapport aux bénéficiaires. Je suis responsable des cohortes de 2004 et 2005, tous les bénéficiaires ont été proposés par la direction de la recherche après avis de la commission. Nous n'avions pas besoin de déroger aux règles d'autant que nous avions d'autres ressources pour assurer la mobilité des collègues.
- 3) Aucun critère n'est fixé aux nouveaux enseignants puisque le voyage d'étude est un droit, son renouvellement est soumis à condition.

B. Attribution de voyages retour au pays d'origine à des enseignants non sénégalais en violation de la loi

1) Dans la période, nous n'avions pas les moyens de donner droit à cette disposition de nos textes. Autant que je me souvienne, j'ai quitté le rectorat depuis le 05 octobre 2010, nous n'avons pas, pour l'essentiel, respecté le droit des collègues africains qui enseignent à Dakar. Il serait bien d'indiquer l'ampleur de ce constat de manquement.

2 - Aspects budgétaires et financiers

A. Reports erronés de soldes constatés dans les décisions budgétaires modificative

- 1) L'UCAD a une commission des marchés, le Recteur n'est pas membre de cette commission qui, dans la période, a été présidée par le Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques.
- 2) Pour le bon fonctionnement de l'université, le Recteur s'appuie sur le SG et le Directeur des Affaires Financières.
- 3) Nous organisons des conférences budgétaires pour doter le budget et, entre autres, respecter les engagements du gouvernement avec les partenaires sociaux.
- 4) En recevant la commission d'enquête, outre les informations fournies, des instructions avaient été données afin que toutes les informations demandées leur soient données. Jusqu'à mon départ, je n'avais pas reçu de lettre nous interpellant. Je suis d'ailleurs surpris de recevoir ce courrier du 12 novembre ce 19 novembre 2012 à mon bureau de professeur.

- 5) N'ayant pas les documents à portée de main, je pus vous affirmer que durant toute ma gestion, nous nous sommes évertués à respecter les normes de fonctionnement. Chaque fois que de besoin, nous avons sollicité en l'argumentant des modifications budgétaires au ministère des finances. Quand au bout d'un processus, il reste des crédits, assez souvent nous avons fait des DBM pour alimenter, entre autres, les salaires ou les heures complémentaires. Je n'ai pas les éléments, j'écris de mémoire, mais nous avons fait de notre mieux pour respecter et faire respecter les textes et rester transparent. La réorganisation des fonctions des services, la création d'un service d'audit interne et les comptes rendus à l'assemblée de l'université sont des faits tangibles de notre probité éthique.

B. Frais de transport indu ment remboursés

Nous avons toujours vérifié la conformité des demandes de remboursement et plus d'une fois nous les avons refusées. Il serait bien de préciser la période à laquelle les six remboursements indus ont été effectués. Le nombre pour la période sous revue atteste d'un fait marginal vu l'ampleur des tâches administratives du Recteur malgré le soutien de l'administration.

C. Extension irrégulière de la couverture assurance à tout le personnel enseignant

- 1) Il me semble que nous avons assuré tous les collègues en profitant des voyages d'études pour respecter un point d'accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux;
- 2) La mobilité des collègues ne concerne pas que les voyages d'études;
- 3) Les gains de l'UCAD et du Sénégal sont largement supérieurs à l'investissement comme en atteste le préambule. Les gains des fonds de recherche compétitifs cumulés dans la période dépassent les deux milliards.

D. Non-respect des règles relatives aux marchés publics

- 1) L'UCAD a une commission des marchés. Cette dernière s'est beaucoup rapprochée de la commission centrale des marchés pour faire respecter les nouvelles normes édictées. Ne prenant pas part à la commission des marchés, nous avons toujours veillé au respect des textes et aux procédures.
Tout en respectant les textes, il faut gérer les engagements avec les partenaires sociaux et faire fonctionner l'université.
- 2) Il faut par ailleurs vérifier si les textes en vigueur autorisent un fonctionnement normal des universités. Tous les grands spécialistes de l'enseignement supérieur reconnaissent la nécessité d'une gestion flexible qui rendent compte tant les urgences dans l'université n'ont rien à voir avec les autres administrations.

- 3) Nous avons essayé, autant que faire se pouvait, de faire respecter les normes de la concurrence.

Tous les documents des commissions des marchés doivent être disponibles auprès du SG de l'université.

Je n'ai pas souvenir d'avoir reçu les courriers indiqués et la pratique était de donner suite aux demandes particulièrement celles de la Cour des Comptes. Nous voulions jouer le jeu pour la bonne et simple raison que nous essayons d'avoir une gestion vertueuse malgré certaines pratiques et les pesanteurs.

CONCLUSION

- L'UCAD a fait beaucoup d'efforts pour rester dans la compétition internationale et s'est beaucoup investie pour, entre autres, améliorer la mobilité de ses enseignants chercheurs et les procédures des voyages d'études.
- En attendant d'autres dispositions pour financer la recherche, les voyages d'études représentent un moyen efficace pour garder le contact avec la communauté internationale et améliorer la mobilité des enseignants- chercheurs dans un contexte de globalisation tous azimuts.

Les gains sont largement supérieurs à l'investissement et il serait bien d'étudier l'impact de l'université sur la société. Le nombre de collègues étrangers visitant l'UCAD chaque année, atteste du rayonnement de l'université et de sa contribution à la production et à la diffusion du savoir, du savoir-être mais aussi du savoir-être par le biais, entre autres, des camps citoyens. Les produits de l'université, les résultats de la recherche, sont les éléments nouveaux d'amélioration de l'environnement de l'entreprise et de la compétitivité des pays.

Les textes en vigueur sont-ils conformes aux exigences de célérité que requiert un fonctionnement efficace de l'enseignement supérieur ?

Des efforts sont faits, tout n'est pas parfait, mais une attention particulière doit être accordée à l'UCAD pour une plus grande implication du Sénégal et de l'Afrique de l'Ouest à la société de la connaissance. Les firmes informatiques se sont installées au Sénégal par, aussi, la qualité des produits et des recherches.

REPONSE DE MONSIEUR BHEN SIKINA TOGOBAYE

NON PARVENUE

CHAPITRE 8

VOYAGES D'ETUDES DE L'UNIVERSITE GASTON BERGER

I Présentation

L'Université Gaston Berger de Saint-Louis est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est dirigée, sous la tutelle du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, par un Recteur et administrée par l'Assemblée de l'Université.

C'est par le décret n° 90-698 du 26 juin 1990 que le régime financier de l'Université de Dakar a été étendu à celle de Saint-Louis et les dispositions du décret n° 78-173 du 2 mars 1978 relatif aux facultés s'appliquent également aux Unités de Formation et de Recherche (UFR) de l'UGB, notamment en matière d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle de leur budget.

L'Université de Saint-Louis comprend quatre UFR :

- l'UFR de Sciences Juridiques et Politiques ;
- l'UFR de Sciences Economiques et de Gestion ;
- l'UFR de Lettres et Sciences Humaines ;
- l'UFR de Mathématiques Appliquées et d'Informatique.

Tout comme le Rectorat, chacune de ces UFR bénéficie de l'autonomie financière. Le Recteur et les Directeurs d'UFR sont les ordonnateurs respectifs des budgets du rectorat et des UFR.

Sur la période contrôlée (2001-2006), les fonctions de Recteur, de Secrétaire général, d'Agent comptable particulier et de Président du Conseil Scientifique ont été occupées ainsi qu'il suit.

Fonction	Prénom et Nom	Période du service
Recteur	Ndiawar SARR	1999 à 2006
Agent Comptable Particulier	Bineta DIAGNE SAKHO Moussa DOUCOURE	2001 à 2003 2004 à 2006
Secrétaire Général	Abdoulaye DIAGNE Pape Sékou SONKO	1990 à 2002 2002 à 2008
Présidents Conseil Scientifique	Pr. Abdoullah CISSE Pr. Mwamba CABAKULU	1997 au 29-01-2004 29-01-2004 au 02-11-2007

II Principales Observations

1. Composition des dossiers de candidature non prévue par le règlement intérieur

Le contrôle sur l'éligibilité des candidats aux voyages d'études a porté sur les dossiers de candidature des enseignants. Il visait à s'assurer que les pièces demandées sont fournies et conformes à la réglementation. A cet égard, le règlement intérieur mis en place en 2005 dispose qu'un dossier doit être déposé, dûment rempli et signé. Mais il ne donne pas de précision sur sa composition.

Aussi, a-t-il été constaté lors de l'examen des dossiers une grande disparité dans leur présentation et leur contenu, notamment les pièces qui les composent. Malgré l'inexistence d'un manuel de procédures entre 2001 et 2004, des voyages d'études ont été accordés à certains enseignants qui n'avaient pas de dossiers.

2. Attribution de voyages d'études en violation des délais réglementaires

La loi n°81-59 du 9 novembre 1981 portant statut du personnel enseignant des Universités dispose en son article 50 modifié, que les personnels enseignants des Universités peuvent bénéficier une fois tous les deux ans d'un voyage d'études à l'étranger.

Cependant, le contrôle sur les arrêtés rectoraux d'attribution révèle que certains enseignants ont bénéficié de deux voyages d'études à des intervalles de dates inférieurs à deux ans.

Par ailleurs, certains ont bénéficié de voyages d'études au moins deux années voire trois années successives et d'autres encore de voyages d'études deux fois la même année.

3. Attribution irrégulière de voyages retour au pays d'origine à des enseignants étrangers

Les enseignants de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis ont un statut d'enseignants africains. Au regard des dispositions de l'article 50 de la loi n° 81-59 du 9 novembre 1981 portant statut du personnel enseignant des universités, modifiée par la loi n° 94-76 du 24 novembre 1994, les enseignants non sénégalais ont droit, une fois tous les quatre ans, à un voyage de congé dans leur pays d'origine.

En tout état de cause, un voyage d'études à l'étranger et un voyage dans le pays d'origine ne peuvent être accordés ni la même année, ni deux années consécutives. Dans le cadre de ces voyages au pays d'origine, le conjoint et les enfants mineurs bénéficient de la prise en charge du transport par l'Université.

En 2002 des voyages pour le retour au pays d'origine ont été attribués à des familles d'enseignants en l'absence d'arrêtés rectoraux d'attribution.

De même, la confrontation des arrêtés de voyages pour le retour au pays d'origine avec les arrêtés rectoraux d'attribution de voyages d'études, a permis d'identifier des cas d'enseignants bénéficiant des deux types de voyage, soit la même année, soit deux années consécutives.

Par ailleurs, des voyages sur des destinations non réglementaires ont été autorisés ainsi que des voyages séparés parents /enfants.

Enfin, il a été noté la prise en charge du transport pour des enfants majeurs en violation des dispositions de l'article 50 modifié de la loi n° 81-59 précitée.

4. Non-conformité entre les montants reportés sur les décisions budgétaires modificatives (DBM) et ceux figurant sur les états de mandatement

Les voyages d'études sont inscrits au budget du Rectorat et précisément au chapitre VIII, article 4 et paragraphe 3.

Le budget alloué aux voyages d'études de 2001 à 2006 est présenté à partir du tableau suivant.

Tableau n° 46 : Récapitulatif des budgets alloués au Rectorat et aux voyages d'études de 2001 à 2006

En FCFA

Année	Budget Global UGB'	Crédits voyages d'études			Pourcentage
		B.P	D.B.M	Total crédits	
2001	1 462 086 409	40 800 000	- 7 000 000	33 800 000	2,3%
2002	1 682 721 060	40 696 053	14 330 912	55 026 965	3,2%
2003	1 673 836 530	48 376 000	9 900 000	58 276 000	3,4%
2004	2 266 363 157	75 000 000	- 2 500 000	72 500 000	3,2%
2005	2 177 410 844	49 500 000	34 000 000	83 500 000	3,8%
2006	2 142 406 000	90 000 000	18 500 000	108 500 000	5,0%
TOTAL	11 404 824 000	344 372 053		411 602 965	

*Budget global UGB = budget primitif + budget additionnel

Le taux d'exécution du budget alloué aux voyages d'études à partir des états de mandatements reçus se présente suivant le tableau ci-après.

Tableau n° 47 : Taux d'exécution du budget suivant les états de mandatements de 2001 à 2006

En FCFA

Année	Total Crédits Voyages d'études	Etat mandatements	Pourcent.
2001	33 800 000	33 246 800	98,3
2002	55 026 965	55 026 965	100
2003	58 276 000	58 273 429	99,9
2004	72 500 000	70 558 350	97,3
2005	83 500 000	81 241 200	97,2
2006	108 500 000	108 358 765	99,8%
TOTAL	411 602 965	406 705 509	

Ce tableau montre le taux d'exécution des crédits alloués aux voyages d'études. En 2001 et 2003, il a été constaté des taux d'exécution relativement élevés qui se fixent respectivement à 98,3% et 99,9%. En 2004 et 2005, il y a eu à une baisse du taux d'exécution à 97,3%. Cette baisse peut s'expliquer par le fait que des dépenses prévues pour 2005 ont été exécutées en 2006 suite à des reports de voyages. En 2006, le taux d'exécution du budget des voyages d'études avoisine les 100%.

Le décret n° 78-173 portant régime financier de l'université de Dakar étendu à l'UGB décrit, en ces articles 25, 26, 27, 28 et 29, les caractéristiques et les conditions d'utilisation des décisions budgétaires modificatives qui sont de deux sortes :

- les décisions budgétaires modificatives ministérielles, qui sont des virements de crédits soumis à la validation du Ministre des finances ou de son délégué;
- les décisions budgétaires modificatives rectorales, qui sont des transferts de crédits autorisés par le Recteur, ordonnateur du budget du Rectorat.

Par ailleurs, il est précisé à l'article 28 du décret précité que les DBM sont numérotées d'après une série annuelle du 1^{er} juillet au 30 juin. Lorsqu'elles sont en dépense, elles doivent porter les mentions suivantes :

- le numéro et l'intitulé du chapitre et de l'article modifiés ;
- le rappel du montant des crédits antérieurement ouverts, par imputation budgétaire ;
- le montant des transferts ou virements effectués en moins ou en plus, par imputation budgétaire.

La Cour a constaté l'existence d'écarts entre les montants inscrits en crédits antérieurs et crédits modifiés par paragraphe des DBM n° 26 du 31/12/2003 et n°16 du 11/8/2005 et ceux des états de mandatements.

5. Paiements irréguliers de perdiems

Dans le contrôle effectué sur le versement des perdiems aux ayants droit, la Cour a constaté deux cas d'irrégularité en 2003 et 2004. En effet, pour ces cas précis, La Cour n'a pas eu la preuve que la candidature du bénéficiaire, puisqu'il s'agit pour ces deux cas de la même personne, a été étudiée par le Conseil scientifique puisque l'acte d'octroi ne vise pas sa délibération.

Par ailleurs, en 2004, un arrêté a été pris pour accorder à une enseignante une subvention à titre de régularisation de perdiems de voyages d'études 2002, alors qu'elle n'y avait pas droit. Le paiement de cette subvention a été effectué par caisse suivant le mandat n° 1086 de 2004. La même année cette enseignante a été attributaire d'un voyage d'études suivant l'arrêté n°0318 du 15 juillet 2004.

6. Non-respect des termes des protocoles d'accord signés avec les compagnies de transport

L'achat des titres de transport pour les voyages d'études se fait selon deux procédés :

- les titres de transport des attributaires pour la France sont achetés sur la base d'un protocole d'accord avec la compagnie Air France ;
- pour les autres destinations, les titres de transport sont achetés auprès de l'Agence Saint-Louis Jeunesse-Voyages.

Concernant l'achat des titres de transport pour la France, le paiement se fait suivant le protocole d'accord en deux tranches. Une avance est versée à la signature de l'accord et le complément est réglé par la suite.

Le contrôle effectué a permis d'établir le tableau suivant.

Tableau n° 48 : Récapitulatif des titres de transport achetés pour les voyages d'études de 2001 à 2006

En FCFA

ANNEE	COMPAGNIE	NBRE BILLETS ACHETES	MONTANT TOTAL
2001	St-Louis Jeunesse Voyages	Inconnu	10 547 459
	Total		10 547 459
2002	Air France	30	13 500 000
	St-Louis Jeunesse Voyages	29	16 869 300
	Total	59	30 369 300
2003	Air France	23	11 025 000
	St-Louis Jeunesse Voyages	32	20 146 829
	Total	55	31 171 829
2004	Air France	16	7 200 000
	St-Louis Jeunesse Voyages	29	19 499 700
	Total	45	26 699 700
2005	Air France	35	17 500 000
	St-Louis Jeunesse Voyages	27	16 797 200
	Total	62	34 297 200
2006	Air France	35	18 060 000
	St-Louis Jeunesse Voyages	31	19 692 300
	Total	66	37 742 300

Un protocole d'accord de transport a été signé par le Recteur avec la compagnie Air France, qui prévoit l'achat de 23 titres de transport sur le parcours Dakar-Paris-Dakar en classe T, pour un montant total de 10 350 000 FCFA. Par mandat n° 1044 du 05 août 2003, une avance de 5 175 000 FCFA est versée à la compagnie Air France.

Un autre montant de 5 850 000 FCFA a été versé à Air France par mandat n° 1459 du 25 octobre 2003 pour le règlement de la facture du 21/10/2003. Ce mandat fait référence à l'achat de 13 billets Dakar-France-Dakar en complément du mandat n°1044.

Ce paiement est non-conforme au protocole d'accord, car la somme qui devait être versée en complément de l'acompte est de 5 175 000 FCFA et non 5 850 000 FCFA, soit un surplus de paiement de 675 000 FCFA.

Par rapport au protocole d'accord, ce surplus de 675.000 FCFA a été relevé et aucun avenant n'est venu autoriser ce dépassement.

Un autre cas de sur-paiement a été relevé avec le mandat n° 1103 du 07 août 2006 pour le règlement des titres de voyage pour la France. Suivant le protocole d'accord avec Air France, accompagnant le mandat précité, le tarif appliqué est de 500.000 FCFA par titre de transport Dakar-France-Dakar acheté.

Sur le bon de commande n° 1309 du 07/08/2006, joint au mandat n° 1103, le montant unitaire appliqué est de 535 000 FCFA par titre de transport acheté, soit un total de 8 560 000 FCFA au lieu de 8 000 000 FCFA.

Cette situation pose problème d'autant que le montant de 500 000 FCFA a été aussi appliqué pour l'achat des titres de voyage complémentaires pour la France suivant le mandat n° 1176 du 24 août de la même année.

7. Non- respect de la réglementation relative aux marchés publics

En ce qui concerne les commandes publiques, la période contrôlée (2001 à 2006) est régie par le décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics et le décret n° 2002-550 du 3 mai 2002 portant code des marchés publics.

Les marchés publics relatifs aux voyages d'études concernent essentiellement l'achat des titres de transport et les prestations d'assurance. Les titres de transport relatifs aux voyages pour le retour au pays d'origine peuvent être achetés en même temps que les titres de transport pour les voyages d'études pour deux raisons :

- dans les attributions de voyages d'études figure la rubrique «autres destinations» qui concerne des destinations autres que la France, avec la zone Afrique incluse ;
- les attributaires potentiels des voyages pour le retour au pays d'origine peuvent être identifiés très tôt, et ces voyages s'effectuent souvent dans la même période que les voyages d'études.

Deux modes de passation de marchés peuvent être envisagés :

- l'appel d'offres pour les titres de transport, compte tenu des seuils de passation de marchés publics ;
- la demande de renseignements et de prix pour les assurances si les seuils ne sont pas franchis pour nécessiter d'autres types de marchés publics.

Le contrôle effectué a montré que, de 2001 à 2006, le transport des bénéficiaires des voyages d'études pour la France était assuré, en grande partie, par Air France.

Le décret n° 82-690 portant réglementation des marchés publics, en ses articles 34, 35 et 38, prévoit la publicité et l'établissement de procès verbaux de séance de dépouillement des offres. De même que le décret n° 2002-550 portant Code des marchés publics, qui, en ses articles 13, 83 et 87, prévoit la publicité pour la mise en concurrence des marchés, la production des procès verbaux d'ouverture de plis et d'évaluation des offres. Ces différents documents constituent les outils et éléments de base pour le contrôle de la passation des marchés.

Au titre de l'année 2001, la consultation du chéquier n° 2 du PAES-FRU/UGB révèle des montants destinés à Saint-Louis Jeunesse Voyages pour l'achat de titres de transport. Le montant global de 10 547 459 FCFA a été dépensé. Ce montant dépasse le seuil requis pour passer un marché par appel d'offres.

En 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006, les achats de titres de transport des voyages d'étude à l'UGB sont faits de deux manières. Pour les titres de transport dont la destination est la France, ils sont achetés suite à un protocole d'accord avec Air France. Les titres de transport des autres destinations et des voyages pour le retour au pays d'origine sont, en revanche, tous achetés à l'Agence Saint-Louis JV.

En 2004, les titres de transport pour la France ont été achetés auprès d'Air France, mais il n'y a pas eu de protocole d'accord. Les autres titres de transport ont été achetés, conformément aux précédentes années, auprès de Saint-Louis JV.

Le contrôle sur les achats de titres de transport, concernant aussi bien les voyages d'études que les voyages pour le retour au pays d'origine, permet d'identifier les montants dépensés suivant les années et d'en faire le récapitulatif qui suit.

Tableau n° 49 : Montants décaissés pour l'achat de titres de transport entre 2002 et 2006

En FCFA

Année	Montant
2002	25.748.600
2003	31.028.929
2004	26.699.700
2005	34.297.200
2006	37.742.300

L'examen de ces montants montre que les seuils de passation de marché par appel d'offres ont été dépassés.

8. Copies de protocoles d'accord non datés et non signés.

Pendant la période de 2002 à 2006, en dehors de l'année 2004 pour laquelle aucun document n'a été reçu, les seuls documents mis à notre disposition sont des protocoles d'accord conclus entre l'Université Gaston Berger de Saint-Louis et Air France pour le transport des bénéficiaires de voyages d'étude pour la France.

Cependant, il convient de souligner que les rapporteurs n'ont reçu que les copies de ces protocoles d'accord (pour les années 2003 et 2006 ce sont des copies faxées qui ont été reçues); aucun original de ces contrats n'a été mis à notre disposition. De plus, ces copies de protocole d'accord ne sont pas datées.

Contrairement au protocole de 2002, les autres ne comportent pas la signature des autorités d'Air France. Seule la partie UGB a apposé sa signature.

III Principales recommandations

La Cour recommande au Recteur :

- de prévoir de manière explicite les conditions et critères à remplir ainsi que la composition du dossier du candidat dans le règlement intérieur adopté comme texte de référence pour statuer sur les candidatures aux voyages d'études et cela conformément à la loi ;
- de prendre toutes les mesures pour une bonne conservation des archives afin qu'elles soient disponibles à chaque fois que de besoin ;
- dans l'attribution des voyages d'études comme des voyages pour le retour au pays d'origine, le strict respect des dispositions de l'article 50 de la loi n°81-59 portant statut du personnel enseignant ;
- plus de vigilance dans le report exact des soldes sur les états de mandatement après chaque décision budgétaire modificative (DBM) ;
- à l'avenir, qu'aucun voyage d'études ne puisse être accordé à un enseignant sans l'autorisation et la validation de sa candidature par le Conseil scientifique à la suite d'une délibération consignée dans un PV ;
- le respect des termes des Protocoles d'accord que l'Université signe avec les compagnies de transport aérien ou les voyagistes en appliquant le tarif prévu dans l'acquisition des titres de transport ;
- de veiller à la stricte application de la réglementation en vigueur sur les marchés publics en respectant la procédure d'appel à la concurrence pour notamment l'acquisition des titres de transport et l'assurance des personnels candidats au voyage ;
- la transmission, à l'avenir, aux vérificateurs de documents officiels, faisant foi, datés et revêtus de toutes les signatures des parties contractantes.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOULLAH CISSE

Me Abdoullah Cissé
Agrégé des facultés de droit
Avocat à la Cour

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier cité en objet et vous remercie de votre bienveillante attention en application de la procédure contradictoire prévue par la loi organique sur la Cour des Comptes.

Ayant été en mission hors du Sénégal, c'est aujourd'hui que je reçois votre courrier daté du 12 novembre et notifié à l'Université de Saint-Louis. Mon agent coursier l'a reçu le mercredi 12 décembre et me l'a remis aujourd'hui à Dakar. Ce qui explique le caractère tardif de la présente réponse.

Je voudrais avec votre permission porter à votre clairvoyante attention les observations et commentaires suivants :

1- Sur la conformité ou non du règlement Intérieur aux dispositions légales :

Ayant été président du Conseil scientifique pour une période comprise dans la période auditée, j'ai assisté au lancement des deux formules de voyages d'études. Le Conseil scientifique n'a aucun pouvoir de décision et son rôle se limitait à donner un avis scientifique sur les demandes de voyages d'études et en faisait la proposition au Recteur. La décision de voyage d'étude faisait en effet l'objet d'un arrêté rectoral et non d'une délibération du Conseil scientifique.

A cette époque, le Gouvernement du Sénégal et le SAES avaient signé un protocole d'accord consacrant l'automatisme du bénéfice du voyage d'études à tout enseignant tous les deux ans.

Il avait été constaté que certains enseignants bénéficiant automatiquement du voyage d'études percevaient leur per diem sans jamais voyager, ce qui grevait sévèrement le budget de l'université. L'Assemblée de l'université avait décidé des deux formules et cela n'avait point changé le fonctionnement du Conseil scientifique pour deux raisons: d'une part, qu'il y ait voyage ou pas, le Conseil ne donnait qu'un avis formel sur la régularité du dossier du candidat au voyage (respect du délai de deux ans, adéquation destination-sujet de recherche, impact de l'absence sur le déroulement normal des cours) ; d'autre part, l'avis du Conseil sur le projet scientifique du candidat était réduit à sa plus faible expression étant donné le principe de l'automatisme du voyage d'études. Par principe et pour n'avoir jamais été membre du SAES, je me suis opposé au principe de l'automatisme sans succès car le Conseil scientifique n'avait pas de pouvoir de décision.

2 - Sur l'absence de procès-verbaux et inexistence de certains comptes-rendus et listes de présence des réunions du Conseil scientifique:

Il est vrai que le Conseil scientifique n'a jamais établi de procès-verbaux mais uniquement de comptes rendus conformément à la tradition pour les instances de cette nature. Les assemblées de facultés et d'universités délibèrent et établissent des comptes rendus et non des procès-verbaux. Durant toute la période où j'ai dirigé le Conseil, j'ai rédigé les comptes rendus avec en annexe la liste des présents et des absents excusés, sur un modèle qui était inspiré de la norme ISO 9001. Tous les documents étaient archivés et bien conservés par Mme Tall, assistante de direction à l'époque. Je ne puis savoir ni répondre de la manière dont la conservation de ces documents a été organisée après mon départ. Il est également à noter que la plupart des enseignants de retour de voyage, ne déposaient pas de rapport de voyage ni de mission malgré les multiples et infructueuses lettres de relance.

Trois éléments peuvent contribuer à éclairer la compréhension de l'organisation des voyages d'études: les protocoles d'accord Etat-SAES, les insuffisances de l'encadrement légal et réglementaire des voyages d'études au Sénégal, la soumission du bénéfice des voyages d'études à la logique syndicale et non scientifique.

En vous félicitant pour votre rigueur et en vous remerciant pour votre compréhension, je vous prie de trouver ici, Monsieur le Président, l'assurance de, ma parfaite et respectueuse considération.

M. Abdoullah CISSE

REPONSE DE MONSIEUR NDIAWAR SARR

NON PARVENUE

CHAPITRE 9

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

I. Présentation

Héritière de l'Ecole fédérale d'Administration du Mali et de l'Ecole nationale d'Administration du Sénégal créées respectivement en 1959 et en 1960, l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature est, selon l'article premier du décret n°92-1614 du 20 novembre 1992, un établissement d'enseignement professionnel supérieur.

Depuis 1992, le cadre juridique de l'ENAM a connu des modifications avec la création par le décret n°95-20 du 06 janvier 1995 du Centre de Formation judiciaire, en remplacement de la division judiciaire de l'ENAM.

L'Ecole nationale d'Administration est placée sous la tutelle technique de la Primature.

Trois grandes missions lui sont assignées. D'abord, elle assure la formation et le perfectionnement des fonctionnaires de niveau supérieur et moyen. Elle contribue ensuite à la formation d'auditeurs étrangers dans les conditions précisées par les accords signés entre le Gouvernement du Sénégal et les Gouvernements étrangers intéressés. Elle a enfin vocation à conduire des activités de recherche-action en sciences administratives, en management public et dans les autres disciplines relatives aux thèmes de ses enseignements.

Selon le décret n°91-1355 du 6 décembre 1991, l'ENA est autorisée à générer et à utiliser ses ressources propres grâce à la redynamisation des activités de formation permanente. L'article 2 dudit décret précise que les « *modalités de mobilisation selon lesquelles les établissements de formation professionnelle sont autorisés à utiliser leurs ressources sont déterminées par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et des Ministres de tutelle* ».

Le contrôle de l'ENA a porté sur les exercices 2005 à 2010.

Durant cette période, les fonctions de Directeur général étaient assurées par Monsieur Abdoulaye CAMARA, administrateur civil principal, nommé par décret n°95.782 du 18 Septembre 1995. Depuis août 2011, Monsieur Mamadou TALL exerce les fonctions de Directeur général.

2. Principales observations

2.1. Situation organisationnelle et administrative

2.1.1. Léthargie dans le fonctionnement des organes de l'établissement

Selon le décret n°92-1614 du 20 novembre 1992, l'ENA est dotée de deux organes : le Conseil de Perfectionnement et le Comité de Gestion.

Il faut relever que, sur toute la période sous revue, le Conseil de Perfectionnement qui délibère « *sur toutes les questions relatives à la vie pédagogique de l'Ecole, sur rapport du Directeur général.* », ne s'est jamais réuni alors que le décret n°92-1614 du 20 novembre 1992 précité exige la tenue d'au moins une réunion par an.

Or, le fonctionnement de manière permanente de ce Conseil permet de procéder à une évaluation du contenu des enseignements dispensés à l'ENA et de proposer, si nécessaire, une refonte du programme qui date de plus d'une décennie.

Quant au Comité de Gestion, chargé d'étudier les divers projets élaborés par le Directeur général et financés par les ressources propres, sa dernière réunion remonte au mois d'avril 2005. Ainsi, les dispositions de l'arrêté n°10309 du 21 juillet 1992 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources propres des établissements de formation professionnelle n'ont pas été respectées.

La léthargie dans laquelle se trouve ce Comité a eu comme conséquences, la non production des comptes rendus annuels d'exécution des recettes et des dépenses aux tutelles technique et financière et l'absence de reddition des comptes sur les ressources propres depuis 2005.

2.1.2. Inexistence de contrats pour des agents « temporaires »

En plus d'un personnel permanent constitué de fonctionnaires et d'agents non fonctionnaires, l'ENA dispose d'un personnel « temporaire » composé d'agents qui n'ont signé aucun contrat avec elle et dont les prestations sont rémunérées grâce aux ressources propres.

Ces agents ne sont pas en réalité des prestataires de service. Pour qu'ils puissent être traités comme tels, la nature et la durée de leur prestation doivent être précisées à l'avance. Or, la situation de ce personnel placé sous la subordination du Directeur général, son employeur, doit relever du Code du Travail. En effet, au sens de l'article L.2 de la Loi n°97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail, sont considérées comme travailleurs, des personnes qui se sont engagées à mettre leur « *activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne physique ou morale, publique ou privée* ».

Ainsi, la Cour estime que les liens entre l'ENA et ce personnel auraient dû être formalisés par un contrat de travail et le recours aux prestataires ne doit avoir lieu qu'à titre exceptionnel et doit tenir compte des besoins réels justifiés par les différents services.

2.2. La gestion comptable et budgétaire

2.2.1. Insuffisances dans la tenue de la comptabilité des opérations financées sur le budget de l'Etat

Selon l'article 163 du décret n°2003-101 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, « *la comptabilité administrative décrit toutes les opérations relatives à la mise en place des crédits budgétaires et, le cas échéant, des autorisations de programme, à l'engagement des dépenses et à la liquidation et à l'ordonnancement des recettes et des dépenses. Elle est tenue par année financière de façon détaillée par budget* ».

En vertu des dispositions de l'article 177 dudit règlement, trois types de documents sont prévus en matière de comptabilité administrative : un journal des bons d'engagement ou bons de commande, un registre des marchés et baux et un état des effectifs.

Ces dispositions n'ont pas été respectées.

En effet, la Cour a constaté l'inexistence de registres de demande de renseignement et de prix (DRP) et de marchés sur la période sous revue et la non tenue du journal des bons d'engagement et de l'état des effectifs.

2.2.2. Défaillances dans la tenue de la comptabilité des opérations financées sur ressources propres

Conformément aux dispositions de l'article 8 de l'arrêté 010309 du 21 juillet 1992 précité, l'Intendant « *tient un livre journal de recettes et de dépenses coté et paraphé par le Président du Comité de gestion. Il est tenu d'ouvrir un quittancier à souches pour l'enregistrement des recettes générées par l'Etablissement* ».

Ces documents n'existent pas à l'ENA. Les seuls documents produits de façon régulière sont des fiches de dépenses et des états de reversement.

Concernant l'enregistrement des opérations de dépenses sur ressources propres, la Cour a constaté que l'ENA tient sa comptabilité de manière informelle. En effet, la base comptable est constituée de fiches de dépenses en format « word », élaborées par le Dépensier. Or, ces fiches ne reflètent pas la réalité des dépenses engagées mais sont plutôt des fiches d'intention de dépenses puisque tous les éléments probants (facture définitive, reçu, copie du chèque, PV de réception...) n'accompagnent pas souvent la fiche pour attester de la réalité de la dépense.

Pour l'enregistrement des opérations de recettes, il a été relevé une absence de procédures formalisées. Ainsi, les reversements ne se font pas suivant une périodicité bien définie ni en fonction d'un niveau d'encaisse minimal fixée à l'interne. Ces dysfonctionnements entraînent des coûts supplémentaires tels que des frais bancaires consécutifs au versement de petits montants.

2.2.3. Défaut d'adoption et d'approbation du budget par les organes compétents

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 92.1614 du 20 novembre 1992 susvisé « *le Directeur général est chargé de préparer les plans d'action et le budget, de les soumettre au Conseil de Perfectionnement et de les faire adopter par le Ministre chargé de la fonction publique (tutelle technique)* ». Il découle ainsi de ces dispositions que le Conseil de Perfectionnement est l'instance de validation du budget.

Concernant le budget sur ressources de l'Etat, il est préparé par le Directeur général et exécuté sans être adopté par le Conseil de Perfectionnement en violation des dispositions susvisées.

Quant au budget sur ressources propres, il doit être préparé par le Directeur général, adopté par le Comité de Gestion et approuvé par le Ministre de tutelle. Depuis 2005, les budgets sur ressources propres de l'ENA n'ont été ni autorisés par le Comité de Gestion, ni approuvés par la tutelle en violation de l'article 5 de l'arrêté n°010309 du 21 juillet 1992 susvisé qui dispose : « *les projets retenus par le Comité de Gestion sont exécutoires après approbation du Ministre de tutelle* ».

2.2.4. Insuffisances dans le suivi budgétaire

Une revue de la situation d'exécution du budget a permis de constater que l'ENA n'a aucune maîtrise sur cette situation. En effet, ce budget ne fait l'objet d'aucun suivi en cours d'exécution et les réalisations ne sont pas rapprochées des prévisions, ce qui explique les importants dépassements relevés. Cette situation s'explique fondamentalement par l'absence d'un contrôle a priori du Contrôleur de Gestion qui doit veiller sur l'éligibilité, la budgétisation et la disponibilité des crédits.

De plus, le suivi de l'exécution du budget qui incombe au Contrôleur de gestion, est inopérant à cause de la vacance de ce poste dont le titulaire est admis à faire valoir ses droits à la retraite depuis mars 2007.

2.2.5. Rapports d'exécution budgétaires sur ressources propres non fiables

Le Comité de gestion de l'ENA ne s'est pas réuni depuis 2005. Toutefois, dans le cadre de l'analyse de la situation budgétaire de l'ENA, il a été demandé et obtenu de la Direction générale des rapports d'exécution du budget pour les exercices de 2005 à 2009.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des dépenses et ressources récapitulées dans les rapports transmis sur la période de contrôle.

Tableau n° 50 : Dépenses et ressources propres de 2005 à 2009

En FCFA

ANNEE	RAPPORT D'ACTIVITE		EXCEDENT
	DEPENSES (1)	RESSOURCES (2)	(2)-(1)
2005	102 111 828	108 668 318	+6 556 490
2006	57 383 074	58 738 440	+1 355 366
2007	70 192 335	78 292 842	+8 100 507
2008	81 896 692	82 743 578	+846 886
2009	86 664 960	91 783 437	+5 118 477

Source : Direction générale de l'ENA

Les montants figurant au tableau ci-dessus ne sont pas fiables. En effet, après vérification, la Cour a relevé d'importants écarts entre les ressources et les dépenses. C'est ainsi que des écarts négatifs sont notés pour les années 2005, 2007 et 2008; ce qui signifie que l'ENA a utilisé d'autres ressources pour financer ces déficits.

Par ailleurs, il a été également noté des écarts incompréhensibles entre, d'une part, les données figurant sur les états de versement et celles inscrites dans les rapports d'activité produits et, d'autre part, les montants des dépenses récapitulés sur les fiches de dépense et ceux des rapports d'activité, comme le montre le tableau ci-dessous .

Tableau n° 51: Ecart entre les montants présentés et ceux justifiés

En FCFA

ANNEE	RESSOURCES			DEPENSES		
	Rapports d'activité	Etat de versement	Ecart	Rapports d'activité	Fiche dépense	Ecart
2005	108 668 318	99 380 450	9 287 868	102 111 828	102 361 539	-249 711
2006	58 738 440	50 541 850	8 196 590	57 383 074	47 345 282	10 037 792
2007	78 292 842	77 045 575	1 247 267	70 192 335	83 588 562	-13 396 227
2008	82 743 578	74 649 182	8 094 396	81 896 692	78 096 698	3 799 994
2009	91 783 437	93 350 151	-1 566 714	86 664 960	89 015 757	-2 350 797

2.3. Gestion de trésorerie

2.3.1. Absence d'états de rapprochement bancaire

Malgré l'importance des sommes transitant dans les comptes bancaires ouverts à la CBAO et à la SGBS, des états de rapprochement bancaire mensuels ne sont pas élaborés depuis février 2005. Or, pour assurer un bon suivi des opérations de retrait ou de versement sur les comptes bancaires, un état de rapprochement bancaire mensuel doit être élaboré pour chaque compte bancaire et soumis à l'approbation d'un responsable habilité.

De plus, il a été constaté le non enregistrement de versements dans les états de recettes entraînant des écarts importants entre les montants figurant sur les états de versement à la banque détenus par la caissière et ceux contenus dans les relevés bancaires.

2.3.2. Avance consentie à l'Amicale du personnel non remboursée

Dans le cadre des attributions de terrains à la Zone d'Aménagement Concerté de MBAO, une avance de 1 890 000 FCFA a été consentie suivant fiche de dépenses n°18 du 30/06/2005 à l'Amicale du personnel de l'ENA. Cette avance a été consentie sans l'approbation du Comité de Gestion devant statuer sur la demande de subvention faite par le personnel, car ce dernier ne s'est pas réuni depuis avril 2005.

En outre, cette dépense n'est justifiée par aucune pièce probante et l'avance n'a pas été remboursée.

2.4. Gestion fiscale

2.4.1. Retenue de 5% sur les prestations non prélevée

Selon les dispositions de l'article 133 du Code général des impôts, *« il est institué, au profit du Trésor public, une retenue à la source sur les sommes versées par un débiteur établi au Sénégal, à des personnes physiques résidant au Sénégal, en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées au Sénégal »*.

Le taux de la retenue à la source est fixé à 5% du montant brut hors taxes des sommes versées ou des produits perçus lorsque le montant de la prestation indiqué sur une facture est égal ou supérieur à 25.000 FCFA. Les retenues afférentes aux paiements effectués pendant un mois déterminé doivent être versées dans les quinze premiers jours du mois suivant par le débiteur.

Cette disposition du Code général des impôts n'a pas été respectée pour les exercices 2005 à 2009, aussi bien sur les prestations effectuées par les vacataires intervenant dans le cadre de la formation permanente que pour les autres prestations effectuées et payées sur ressources propres.

Par ailleurs, la Direction générale de l'ENA fait souvent appel à des prestataires pour les services d'entretien, de réparation et d'opérations diverses. Sur toute la période de contrôle, la retenue de 5% n'a pas été appliquée, ce qui se traduit par un manque à gagner pour le Trésor public.

2.4.2. Défaut d'application de l'Impôt sur le revenu

Le CGI dispose en son article 96 que « *sont imposables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les traitements publics et privés, soldes, indemnités et primes de toute nature, émoluments, salaires et avantages en argent ou en nature.* » L'article 116 du CGI précise que toute personne physique ou morale qui paie des sommes imposables aux bénéficiaires est tenue d'effectuer pour le compte du Trésor public la retenue de l'impôt. C'est ainsi que l'impôt sur le revenu est directement retenu sur les salaires et il doit être reversé dans les quinze premiers jours du mois suivant par les employeurs à la caisse du comptable chargé du recouvrement des retenues à la source.

Ces dispositions des articles 96 et 116 n'ont pas été respectées par l'ENA, notamment pour les salaires et commissions du Directeur du Centre Informatique de l'ENA, les rémunérations versées au personnel temporaire, les jetons de présence, les commissions versées aux personnes ressources, les primes de motivation et les rappels d'indemnités servies à la Caissière et au Dépensier.

2.4.3. Défaut de facturation et de précompte de la TVA

Selon les dispositions de l'article 283 du Code Général des Impôts (CGI) « *sont recherchées en paiement de la TVA toutes les affaires faites au Sénégal sous la forme d'une livraison de biens ou d'une prestation de services relevant d'une activité économique à l'exclusion des activités agricoles et des activités salariées au sens du Code du travail*».

Toutefois, l'article 384 du même Code indique « *que tout assujetti aux taxes est tenu d'établir une facture et faire apparaître les mentions telles que la TVA et son taux, le NINEA, etc. pour permettre chez l'acquéreur les déductions auxquelles il peut avoir droit ou la restitution des taxes supportées* ».

Le contrôle sur les fonds de dossiers des fournisseurs de l'ENA payés sur les ressources de l'Etat a également permis de constater que certains fournisseurs ne facturent pas la TVA. La même situation vaut également pour des fournisseurs payés sur les ressources propres, l'essentiel des factures reçues et réglées étant libellées hors taxes.

La Cour rappelle à la direction de l'ENA l'obligation qui pèse sur tous les comptables publics de veiller à l'établissement par les fournisseurs de factures toutes taxes comprises et, le cas échéant, de précompter la TVA.

2.5. Exécution des opérations de dépenses

2.5.1. Ecart entre les montants payés et ceux facturés

Les dépenses à exécuter par l'ENA font l'objet d'une fiche. Après visa du Directeur général et de l'Intendant, le chèque correspondant est émis.

Cependant, il a été constaté que les montants décaissés ne correspondent pas toujours aux montants facturés. Le surplus constaté est considéré dans la plupart des cas comme des frais de transport relatifs à ces dépenses.

Or, sur ces mêmes fiches, les dépenses pour le transport sont déjà prévues. En plus, les montants dépensés ne sont pas justifiés. Cette situation a particulièrement concerné les achats de gaz, les factures d'eau, de téléphone et d'électricité et des dépenses diverses.

En ce qui concerne les autres dépenses, il a été constaté que les montants inscrits sur les justificatifs de paiement joints aux fiches de dépenses ne correspondaient pas généralement aux montants des décaissements effectués. Les écarts relevés ne sont pas constants et varient d'une dépense à une autre. Aucune pièce n'a été fournie pour justifier l'origine de ces écarts.

2.5.2. Vétusté du réseau d'assainissement et de plomberie, des installations électriques

La vétusté du réseau d'assainissement et de plomberie ainsi que celle des installations électriques ont conduit l'ENA à signer des contrats d'entretien et de réparation de ces installations en lieu et place de marchés de rénovation plus appropriés.

Cette vétusté des installations électriques a été signalée dans les rapports d'analyse et de diagnostic de l'Entreprise PROQUELEC en août 2006, de l'Entreprise Générale d'Electricité (EGE) en octobre 2007 et de l'Entreprise ERECPCO SARL en mars 2011.

Auparavant, suite à une visite du site en mai 2005, la commission interministérielle de prévention des risques avait produit un rapport sur l'état de dégradation des installations, transmis au Premier Ministre. Ce dernier en a demandé la mise en œuvre, dans les délais requis, des recommandations dudit rapport, à savoir, la rénovation et la mise aux normes du réseau électrique. Sa directive est restée sans suite malgré la demande de crédits formulée chaque année par la Direction générale.

Cette option de rénovation pourrait également porter sur le réseau d'assainissement et de plomberie.

2.6. La gestion des immobilisations et stocks

2.6.1. Mauvaise tenue de la comptabilité des matières

La Cour a constaté des dysfonctionnements dans la tenue de la comptabilité des matières.

L'agent préposé à cette tâche n'a pas été nommé régulièrement par le Ministre de l'Economie et des Finances conformément à la réglementation en vigueur.

En outre, les documents comptables appropriés pour s'assurer de l'exhaustivité, de la réalité et de la correcte évaluation des immobilisations et des stocks ne sont pas tenus. C'est le cas, par exemple, des fichiers d'immobilisation et des carnets de bord.

A cela s'ajoute un défaut d'inventaire périodique et un manque de contrôle de l'Intendant sur la tenue de la comptabilité des matières.

2.6.2. Manquements dans la gestion du carburant

Concernant la gestion du parc automobile, il a été constaté qu'aucun des véhicules de l'ENA ne dispose de carnet de bord, en violation de la réglementation relative à l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs.

L'inexistence de fiche de suivi technique pour le groupe électrogène et de carnets de bord pour les véhicules de service, rend impossible toute appréciation des quantités utilisées par rapport aux normes et caractéristiques techniques des véhicules et du groupe.

Le rapprochement du registre des sorties de carburant et des ordres de mission montre que les véhicules étaient utilisés à des fins sans lien avec le service. Ainsi, des véhicules de service ont été régulièrement dotés en carburant pour des déplacements fréquents du Directeur général, Monsieur CAMARA ou de délégations à Tambacounda, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 52 : Rapprochement entre les ordres de mission et les registres de sortie de carburant

Date	Références	Motif déplacement	Véhicule	Qtité super	Nbre jours	Visa
14/04/2006	0232 / PM / SGG / ENA	DG - ENA	AD – 7379	250	5	SG A GVMT
02/05/2006	0260 / PM / ENA / DG	DG - ENA	AD – 7379	160	4	SG A GVMT
19/06/2006	0326 / PM / ENA / DG	DELEGATION	AD – 7379	160	3	SG A GVMT
23/06/2006	0336 / PM / ENA / DG	DG - ENA	AD – 7379	160	3	SG A GVMT
05/07/2006	0352 / PM / ENA / DG	DELEGATION	AD – 7379	130	7	SG A GVMT
14/07/2006	0383 / DG / ENA	DELEGATION	AD – 7379	140	3	SG A GVMT
18/08/2006	000143 / PM / ENA / DG	DG - ENA	AD - 6829 TTC1	100	5	DG – ENA
18/08/2006	0434 / PM / ENA / DG	DELEGATION	AD – 10606	220	4	SG A GVMT
14/04/2006	0232 / PM / SGG / ENA	DG - ENA	AD – 7379	250	5	SG A GVMT

En outre, au cours de l'année 2008, le registre des stocks de carburant n'a pas enregistré d'opérations alors que des achats de carburant financés sur les ressources propres de l'ENA ont été effectués. Cette situation contrevient à l'instruction ministérielle n° 4 MEF du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières qui prévoit que « *tout achat de matières en comptabilité des deniers doit correspondre à une entrée dans l'existant en comptabilité des matières* ».

Globalement, sur toute la période sous contrôle, les achats de carburant sur ressources propres n'ont pas fait l'objet d'enregistrement en comptabilité des matières. En effet, le registre existant ne prend en compte que les dotations acquises à partir du budget de l'Etat.

3. Principales recommandations

La Cour recommande :

- **Au Premier Ministre :**
 - de mettre à la disposition de l'ENA le personnel qualifié requis ;
 - de prendre les dispositions nécessaires pour permettre à l'ENA de réhabiliter ses réseaux d'électricité et de plomberie devenus très vétustes.
- **Au Directeur général :**
 - de prendre les dispositions nécessaires pour le fonctionnement régulier du Conseil de Perfectionnement et du Comité de Gestion ;
 - de veiller à la production et à la transmission régulière des rapports

- sur l'exécution des ressources propres ;
- d'exiger de l'Intendance, l'élaboration systématique des états de rapprochement bancaire mensuels pour un bon suivi des comptes bancaires ;
- de veiller à la fiabilité des documents produits et à la comptabilisation régulière de toutes les opérations de dépenses et de recettes ;
- de prendre les dispositions idoines pour régulariser la situation du personnel « temporaire » ;
- de veiller à la tenue de la comptabilité administrative conformément aux dispositions de l'article 177 du décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique ;
- d'inviter l'Intendant à veiller à la bonne tenue de tous les registres afférents au bon suivi du budget de l'Etat et au bon archivage des pièces administratives et comptables ;
- de demander le remboursement des avances consenties sur ressources propres au profit de l'amicale du personnel pour la ZAC de Mbao sans l'autorisation du Comité de Gestion ;
- de se conformer strictement au Code général des impôts, en matière d'impôt sur le revenu et de la retenue de 5% ;
- de s'assurer que les cocontractants de l'ENA sont en règle avec l'Administration fiscale ;
- de faire procéder au précompte de la TVA non facturée pour les achats sur ressources propres et à son reversement à l'Administration fiscale ;
- d'étudier les voies et moyens de reprise/rénovation des réseaux électriques et de plomberie afin de rationaliser les dépenses y afférentes ;
- d'inviter :
 - l'Intendant à veiller à la bonne imputation des dépenses ;
 - le Dépensier à veiller au correct règlement des factures et à procéder, en cas de besoin, au versement des reliquats, correspondant à la différence entre les montants décaissés et ceux facturés ;
- de prendre les mesures nécessaires pour régulariser la situation du Comptable des matières;
- d'inviter le Comptable des matières à se conformer aux dispositions réglementaires en vigueur en veillant notamment à la bonne tenue des documents comptables ;
- de veiller :
 - au contrôle régulier de la comptabilité des matières par l'Intendance ;
 - à l'élaboration par le Comptable des matières d'un fichier des immobilisations pour une bonne sauvegarde des actifs ;
- de mettre fin à l'utilisation du carburant pour des déplacements sans relation avec les missions et les activités de l'ENA.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE CAMARA

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR MAMADOU TALL

NON PARVENUE

TROISIEME PARTIE :

CONTRÔLE DES ENTREPRISES DU SECTEUR PARAPUBLIC

- MISE EN CONCESSION ET LIQUIDATION DE LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER DU SENEGAL (SNCS)
- SOCIETE DAKAR DEM DIK (DDD)
- SOCIETE D'AMENAGEMENT ET DE PROMOTION DES CÔTES ET ZONES TOURISTIQUES DU SENEGAL (SAPCO- SENEGAL)

CHAPITRE 10

MISE EN CONCESSION ET LIQUIDATION DE LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER DU SENEGAL (SNCS)

1. Présentation

La Société nationale des Chemins de Fer du Sénégal (SNCS) est une société anonyme à participation publique majoritaire dont le capital de 7 milliards de F CFA a été entièrement souscrit par l'Etat. Elle a été créée par la loi n° 89-34 du 12 octobre 1989, suite à la dissolution de la Régie des Chemins de Fer du Sénégal, avec pour objet l'établissement, l'organisation et l'exploitation du transport ferroviaire sur l'ensemble du territoire national.

L'axe ferroviaire Dakar-Bamako, long de 1227 km, constitue la partie la plus rentable du réseau géré par la SNCS. Mais son état avancé de dégradation, la vétusté du matériel, source de déraillements fréquents et le manque de ressources financières pour faire face aux gros investissements, ont poussé les Etats du Sénégal et du Mali à procéder à la mise en concession du réseau de cet axe.

C'est ainsi, qu'à partir de 1994, les Etats ont mis en place un comité interministériel pour la réforme de la gestion de ce tronçon dont les travaux ont abouti, le 23 septembre 2003, à la signature d'une convention de concession entre les Etats du Sénégal et du Mali, d'une part, et l'opérateur canadien CANAC GETMA, d'autre part.

La Société TRANSRAIL S.A ainsi créée a un capital de 9 milliards 100 millions de FCFA réparti comme suit :

- 51% pour le partenaire stratégique TRANSRAIL Investissement ;
- 10% pour chacun des Etats ;
- 9% pour le personnel de TRANSRAIL S.A ;
- 20% pour les secteurs privés des deux Etats.

Le préambule de ladite convention indique que l'objectif des autorités des deux pays est d'améliorer la compétitivité des transports internationaux sur lesquels s'exerce une forte concurrence et la gestion commerciale, financière et technique dudit chemin de fer. Le concessionnaire est ainsi chargé de :

- « l'exploitation technique et commerciale de services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs sur le réseau ferroviaire concédé ;
- l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et l'aménagement des infrastructures ferroviaires du réseau concédé ;
- la gestion foncière du domaine public et privé du réseau ferroviaire concédé ».

En dépit de la concession de l'axe Dakar Bamako, la SNCS a continué à exister, de manière résiduelle en disposant d'un patrimoine propre, jusqu'à sa dissolution intervenue par la loi n° 2009-12 du 23 janvier 2009. La liquidation a été par la suite ouverte.

A cet effet, Monsieur Amadou KEBE, planificateur à la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (CGCPE) a été nommé liquidateur.

Avant la liquidation, Messieurs Ibrahima NIANG et Serigne NDIAYE exerçaient respectivement les fonctions de Directeur général et de Directeur administratif et financier.

2. Principales observations

Le contrôle du processus de mise en concession et de liquidation de la SNCS a été mené autour des points concernant :

- le processus de mise en concession ;
- la gestion et le suivi de la concession ;
- la gestion de la SNCS résiduelle ;
- la revue des opérations de liquidation.

2.1. Processus de mise en concession

Le processus de mise en concession mené par le Comité interministériel composé de représentants des Etats maliens et sénégalais concerne le choix d'un concessionnaire et la fixation de la redevance.

La Cour fait observer que les actes relatifs à la désignation des représentants sénégalais, aux objectifs et aux modalités de fonctionnement de ce Comité ne lui ont pas été communiqués.

2.1.1. Choix du concessionnaire

Ce choix a été précédé de celui du schéma de concession. Dans ce cadre, l'option d'une concession intégrale de l'axe Dakar-Bamako a été prise par les deux Etats.

2.1.1.1. Choix du schéma de concession

Sur la base d'un rapport élaboré par un groupe d'experts de la Banque Mondiale reprenant un document de travail du cabinet TER portant sur l'étude du schéma de réforme du secteur ferroviaire, les Ministres sénégalais et maliens avaient initialement opté pour la création d'une Société d'Exploitation du Trafic international (SETI) qui serait commune aux deux Etats.

Ces derniers ont décidé, lors d'une réunion tenue à Bamako en novembre 1995 que la mise en place de la SETI ne devait être effective qu'après la constitution de la Société Dakar-Bamako (SDB) par le partenaire stratégique qui serait choisi et qui en serait l'actionnaire majoritaire.

La sélection de l'actionnariat de la SDB a débuté en janvier 1999 et, à l'issue du dépouillement des offres techniques, celles des groupements Comazar-Bolloré et Canarail-SNCFI ont été retenues malgré les insuffisances de leurs dossiers.

Mais, sur décision du Président de la République du Sénégal, ce choix a été abandonné après avril 2000 pour une concession intégrale de l'axe.

A la suspension de la procédure de sélection, la Banque mondiale procéda au blocage des fonds.

2.1.1.2. Processus de choix de l'actionnariat de référence

Suite à l'option définitive en faveur d'une concession intégrale, le choix de l'actionnaire de référence, entamé en janvier 2001, a été bouclé en mars 2003, par l'adjudication du réseau Dakar-Bamako.

Ce choix a été marqué par de nombreuses insuffisances décelées dans les offres des soumissionnaires ainsi que la participation anormale de ces derniers dans la confection des dossiers d'appels d'offres.

- Phase de sélection technique

La sélection technique a débuté par une présélection de candidats en vue de la confection du dossier d'appels d'offres techniques. Ainsi, sur vingt-deux dossiers reçus pour la présélection, trois candidats ont été retenus mais finalement seules les offres de CANAC-GETMA et SNCFI-BOLLORE-MAERSK-CANARAIL-COMAZAR ont été reçues. Ces deux candidats ont été qualifiés avec des réserves à prendre en compte lors de la phase de l'appel d'offres financières.

Suite à la sélection technique, le cabinet conseil s'est attelé à la production du dossier d'appel d'offres financières. Ce dossier fera l'objet de plusieurs discussions entre les deux Etats, mais surtout avec les partenaires au développement lors d'une rencontre tenue à Paris du 06 au 08 mai 2002.

- **Conception du dossier d'appel d'offres financières**

A la séance de réception et d'évaluation des offres financières du 17 au 19 juin 2002 à Bamako, seule celle de SNCFI a été déposée et acceptée malgré ses insuffisances : absence de lettre d'engagement relative à la stabilité de l'actionnariat de la société de référence et de la société concessionnaire, de garantie financière de soumission, de projet définitif du contrat pour l'acquisition de matériels ferroviaires de la SNCS et de la RCFM et l'offre financière.

Alors que le processus devait être déclaré infructueux, les deux Etats ont décidé, de concert avec les partenaires au développement de le poursuivre pour éviter une relance de toute la procédure. Les candidats CANAC-GETMA et SNCFI étaient invités alors à produire leurs observations sur le dossier d'appel d'offres financières lors de discussions ayant débouché sur une deuxième version dudit dossier dénommé « dossier d'appel d'offres financières révisé ».

- **Phase de sélection définitive du concessionnaire**

Suite à l'examen des nouvelles offres financières des groupements CANAC-GETMA et SNCFI-BOLLORE-MAERSK-CANARAIL-COMAZAR, le Comité a déclaré, le 08 octobre 2002 à Bamako, l'appel d'offres infructueux.

Devant cette situation, les deux Etats avaient envisagé la création de la Société Dakar-Bamako avec un capital de 10 milliards de FCFA.

Cette option n'a pas rencontré l'adhésion de la Banque Mondiale qui a proposé la poursuite des négociations avec les deux groupements, invités à faire, par écrit et de manière exhaustive, des propositions de modifications du dossier d'appel d'offres financières y compris ses annexes.

Le Comité interministériel a, lors de ses séances tenues du 27 janvier au 3 février 2003 à Bamako, procédé à la réception et à l'évaluation des offres financières des deux candidats, et a déclaré l'offre financière du groupement CANAC-GETMA conforme à ses prescriptions contrairement à celle du groupement SNCFI.

En effet, l'offre financière de CANAC-GETMA, considérée comme plus élevée, portait sur 15 668 000 000 FCFA dont 10 680 000 000 FCFA pour l'acquisition des matériels ferroviaires des deux réseaux.

Ce choix a été contesté par les cadres sénégalais de TRANSRAIL SA qui, dans un mémorandum adressé aux autorités, considèrent que les capacités techniques et financières du groupement n'ont pas été vérifiées.

La Cour considère que le dossier fourni par le groupement CANAC-GETMA soulève quelques interrogations.

Ce groupement n'a pas apporté de modifications importantes au dossier d'appel d'offres financières révisé.

En outre, la société CANAC, entrée dans le processus en qualité de consultant en ingénierie ferroviaire, a concouru au même titre que les autres soumissionnaires.

2.1.2. Redevance de concession

Selon l'article 8-1 de la convention de concession, le Concessionnaire verse à l'Autorité concédante, en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures ferroviaires et du droit d'exploiter l'axe concédé, une redevance « *de concession* ». Exigible à partir de l'entrée en vigueur de la concession, elle correspond « *au pourcentage ci-après du chiffre d'affaires hors taxes de l'activité ferroviaire du Concessionnaire pendant l'exercice considéré* :

- 0% pour le premier exercice;
- 1,0 % pour les deuxième, troisième et quatrième exercices;
- 3,5 % pour les cinquième et sixième exercices; et
- 6,0% pour les exercices ultérieurs ».

« *Le montant annuel de la Redevance de Concession relative à l'exercice (n) ne pourra toutefois en aucun cas être inférieur au montant F tel que défini en annexe D de la convention de concession* », soit 500 millions FCFA.

Dans l'offre financière faite par le Groupement CANAC-GETMA, la redevance de concession était fixée pour un minimum de 4 988 000 000 FCFA, les 50% revenant à l'Etat du Sénégal, soit 2 494 000 000 FCFA.

Jusqu'à la fin du contrôle, aucune redevance n'a été acquittée. Pour le Ministre de l'Economie et des Finances, une partie des sommes dues a été payée dans le cadre d'une compensation pour le règlement des redevances portant sur la mise à disposition du matériel de traction et les péages de la circulation sur la voie lors des « Magal » et « Gamou ». Cependant, aucun document matérialisant une telle compensation n'a été produit à la Cour.

2.2. Gestion et le suivi de la concession

Le suivi de l'exécution de la concession n'a pas été des plus rigoureux. En effet, aucun des organes, à savoir le Comité de Suivi et l'Organe de Suivi de l'Activité ferroviaire prévus pour superviser et contrôler l'exécution de la concession, n'a fonctionné effectivement.

Cette carence a entraîné des insuffisances dans l'inventaire initial des biens de reprise et des biens de retour de la concession.

2.2.1. Conditions de mise à disposition des biens de concession

Ces conditions ont trait à l'inventaire des biens concernés par la concession et à la conclusion de contrat d'acquisition de matériels ferroviaires par le Concessionnaire auprès des concédants.

S'agissant de l'inventaire, les concédants devaient faire un recensement de leur patrimoine respectif afin d'identifier les biens à concéder. Cependant, cette opération qui devait être réalisée avant le démarrage des activités de TRANSRAIL a accusé un retard de huit mois et a été effectuée en l'absence des représentants des autorités concédantes.

Il s'y ajoute qu'au moment de l'inventaire, TRANSRAIL occupait déjà les locaux de Thiès, ce qui induisait un risque de non exhaustivité des biens inventoriés.

Pour ce qui est du périmètre de l'inventaire, seules étaient concernées les infrastructures intégrées au réseau ferroviaire concédé. Ce périmètre n'a pas été respecté puisque tous les biens de la SNCS ont été inventoriés, de même que les acquisitions de TRANSRAIL SA.

Pour ce qui concerne le contrat d'acquisition de matériels ferroviaires, il n'a été signé qu'en avril 2007. Entre la date de signature de la convention de concession en septembre 2003 et celle de ce contrat d'acquisition, TRANSRAIL SA occupait les locaux de la SNCS sans payer de loyer et disposait librement de l'ensemble du matériel. De ce fait, pour son exploitation, elle utilisait du matériel non concédé sans aucune contrepartie.

Par ailleurs, le matériel ayant fait l'objet de ce contrat devait être livré dans les anciens ateliers de la SNCS à l'entrée en vigueur du contrat selon l'article 4 du contrat de cession, après une expertise contradictoire matérialisée par un procès verbal. Cette expertise n'a pas été réalisée et TRANSRAIL occupait les locaux et utilisait ledit matériel sans qu'au préalable un procès-verbal ne soit dressé.

De plus, le produit de la vente du matériel ferroviaire fixé à 6 678 150 263 FCFA devait être payé en 40 trimestrialités avec un différé de 5 ans et un taux d'intérêt de 3%. Au vu des difficultés de trésorerie auxquelles TRANSRAIL SA serait confrontée, un rééchelonnement de la dette avec un différé supplémentaire de 2 ans a été décidé par l'Autorité Concédante ; ce qui fait que les paiements devaient débuter en 2011.

Cependant, dans la correspondance n° 01227 en date du 25 novembre 2010 adressée au Président de la CVCCEP, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances a indiqué qu' « *en ce qui concerne le prix d'acquisition du matériel par TRANSRAIL, il importe de préciser qu'à la suite des difficultés que traverse cette société qui est présentement en règlement judiciaire, le Gouvernement, en accord avec les hautes autorités, a décidé de*

les convertir en subvention d'équipement. Cette mesure a permis de conforter les fonds propres de la société et ainsi d'éviter le dépôt de bilan et l'arrêt des activités ».

Cette mesure soulève les remarques suivantes :

- à aucun moment, TRANSRAIL n'a proposé de payer le montant de 6,6 milliards FCFA, objet du contrat. Convertir cette créance constituait pratiquement une annulation de dette ;
- malgré cette conversion, aucun début d'exécution n'a été noté dans le programme d'investissement incombant à TRANSRAIL ;
- par ailleurs, la question se pose aussi de savoir pourquoi la créance de l'Etat n'a pas été transformée en une prise de participation dans le capital de TRANSRAIL.

2.2.2. Faible niveau d'exécution du programme d'investissement à la charge du concessionnaire

Les investissements à réaliser par TRANSRAIL SA portaient, entre autres, sur la réhabilitation des voies, le renouvellement du matériel ferroviaire et le développement des télécommunications.

Ce programme était estimé à environ 31 milliards de FCFA sur les 5 ans. Suivant le rapport de l'Organe de Suivi de l'Activité ferroviaire de septembre 2006, seuls 5,7 milliards de FCFA ont été décaissés en mars 2006, soit 19 % des prévisions après 30 mois d'activité.

TRANSRAIL SA explique cette faiblesse du niveau de décaissement par les procédures trop longues de mobilisation des fonds et les lenteurs dans la rétrocession des prêts par les Etats. Or, il apparaît dans ce même rapport que sur ces 5,7 milliards de FCFA, les décaissements sur fonds propres ne s'élevaient qu'à 1,2 milliard de FCFA. Il s'y ajoute, en réalité, que tous les prêts rétrocédés ont été mis en place dans les délais conformément à la convention de concession à l'exception du prêt IDA Sénégal de 4,9 milliards de FCFA mis en vigueur le 24 mai 2005, soit un retard de deux mois.

2.2.3. Dépérissement du trafic voyageur au profit du trafic marchandises

L'activité ferroviaire concédée à TRANSRAIL SA concerne l'exploitation technique et commerciale du trafic marchandises et voyageurs, entre autres. Cependant, avant la signature de la Convention et lors de la réunion du Comité interministériel restreint tenue du 23 au 25 mai 2003, TRANSRAIL SA avait évoqué des problèmes de rentabilité de ce trafic voyageur et d'insécurité du matériel au point de manifester sa réticence à assurer un tel service.

Devant une telle situation, les Ministres sénégalais et malien chargés des Transports ont décidé de confier l'exploitation de ce trafic à la SNCS suivant un planning fixé par TRANSRAIL SA et qui consistait à un train international hebdomadaire Dakar-Bamako-Dakar. Pour ce faire, une convention d'exploitation des infrastructures ferroviaires (transport passager) a été signée le 3 octobre 2003 entre les Directeurs généraux de la SNCS et de TRANSRAIL.

Par celle-ci, la SNCS assurait le transport voyageurs pour le compte de TRANSRAIL. Cette dernière mettait à sa disposition un personnel de 41 agents, des locomotives en plus du carburant, de l'entretien et d'autres charges moyennant le versement d'un montant mensuel de 40 568 000 FCFA.

Même si le Concessionnaire est autorisé, suivant l'article 1-5, « à déléguer à d'autres opérateurs de transport ferroviaires titulaires d'une licence de transport ferroviaire l'exploitation technique et commerciale de certains services de transport de marchandises ou de voyageurs librement déterminés par le Concessionnaire », cette disposition devait s'entendre d'une subdélégation au profit d'autres opérateurs.

Ainsi, la signature de cette convention qui aboutit à la reprise du trafic voyageur par le Concédant contre rémunération au Concessionnaire, est contraire à l'esprit de la concession.

Cette gestion confiée à la SNCS sera transférée au Petit Train de Banlieue sur la base d'un avenant à cette convention d'utilisation des infrastructures ferroviaires signé le 25 juin 2004, entre les Directeurs de la SNCS et du PTB SA.

Suite à l'acquisition de matériels ferroviaires d'une valeur de 27,7 millions de dollars en Inde par les deux Etats, TRANSRAIL a refusé sa mise en exploitation pour non-conformité et pour des raisons de sécurité et de lourdeurs des charges d'assurance.

Jusqu'à la fin du contrôle, le service voyageur n'est pas repris par TRANSRAIL SA, qui n'exploite que le trafic commercial.

2.3. Gestion de SNCS résiduelle

En dépit de la mise en exploitation de la partie la plus rentable de l'exploitation, la SNCS a continué d'exister de 2003 à 2009, année de sa dissolution, sous la forme d'une entité dénommée SNCS résiduelle.

En plus du Président du Conseil d'administration et du Directeur général, elle a disposé d'une dizaine d'agents pour des activités tournant autour de :

- la gestion du patrimoine immobilier et ferroviaire non concédé ;
- le suivi des contentieux ;

- le recouvrement des créances ;
- et la gestion du trafic voyageur international.

Le contrôle, qui a été rendu difficile par le défaut de conservation des archives, s'est en outre appesanti sur la gestion du patrimoine immobilier de la SNCS ainsi que la gestion de son personnel.

2.3.1. Défaut de conservation des archives

Le contrôle des activités de la SNCS résiduelle a été fortement limité par l'inexistence de documentation. En effet, lors de l'occupation des lieux par TRANSRAIL SA, les archives financières et administratives de la SNCS ont été entreposées dans les couloirs, ce qui n'a pas permis leur sécurisation.

Les documents trouvés sur place étaient pour la plupart inexploitable et les pièces justificatives des opérations de dépenses et de recettes de même que celles liées à la trésorerie sont restées introuvables.

S'agissant de l'archivage électronique de l'information financière, il faut relever que l'ordinateur de l'ancien Directeur financier aurait fait l'objet d'une saisie vente sans que les données y contenues ne soient sauvegardées.

Cette situation est aggravée par le fait qu'il n'existe aucun rapport, aucun état de synthèse de l'ensemble des opérations réalisées au lendemain de la mise en concession à la liquidation de la SNCS d'octobre 2003 à janvier 2009.

De plus, il n'a été produit aucun arrêté, ni inventaire ni situation de la gestion après le prononcé de la dissolution de la SNCS par les responsables de la SNCS résiduelle.

2.3.2. Situation des comptes BICIS

En dépit de la situation ci-dessus décrite, il est ressorti sur la base d'une circularisation faite au niveau des banques, que des comptes ouverts au niveau de la BICIS, au nombre de trois, ont continué à être movimentés durant la période concernée par la SNCS résiduelle. Les opérations sur ces comptes restent non justifiées.

Les principales dépenses relevées concernent des paiements par chèques, des virements de salaire et des virements au profit de la mutuelle de santé. Les principales ressources étaient constituées par des approvisionnements à partir du compte de dépôt à terme, des virements de la Paierie générale du Trésor et des versements en espèces.

Au-delà de l'absence de justification des opérations sur les comptes BICIS, la circularisation faite par la Cour a permis de mettre en évidence qu'à compter de 2009, les chèques émis ne comportaient pas de double signature.

2.3.3. Suivi du patrimoine immobilier et du parc automobile de la SNCS

Dans un rapport daté de janvier 2004 faisant suite à une « *Mission d'inventaire, d'évaluation des immobilisations de la SNCS résiduelle et étude d'une structure autonome pour l'exploitation des immobilisations résiduelles* », le patrimoine immobilier de la SNCS a été estimé par le Cabinet KPMG, à 708 millions de FCFA pour les terrains et 1,2 milliard de FCFA pour les constructions avec une valeur locative de 179 millions de FCFA par an.

Suivant la lettre n°00845MIET/CT/EMN du 7 avril 2004, le Gouvernement du Sénégal avait décidé de ne pas mettre dans la concession les infrastructures suivantes :

- l'usine de traverses de béton ;
- les bâtiments de la rue Parchappe ;
- tous les logements de la cité Ballabey et de l'immeuble « Brière de l'Isle » ;
- la gare ferroviaire de Dakar-centre.

Or, ces immeubles sont occupés par TRANSRAIL SA et son personnel depuis le début de la concession. Sur les 160 logements de la cité Ballabey, 48 sont occupés par les agents de TRANSRAIL SA. Au niveau de l'immeuble Barachois, sur 16 appartements, 5 sont occupés par ses agents. De même, les locaux sis à la rue Parchappe ont été utilisés par TRANSRAIL SA, qui y a installé sa Direction commerciale ainsi que d'autres services. TRANSRAIL SA occupe ces locaux depuis 2004 sans aucune contrepartie financière.

Pour la cité Ballabey, il y a lieu de noter l'absence de réaction des autorités administratives interpellées à maintes reprises sur cette question en dépit d'une demande de rétrocession formulée par l'Association des Habitants de la Cité.

De plus, le Conseil d'administration de la SNCS avait demandé au Directeur général, lors de la réunion du 28 mai 2004, de procéder à la réévaluation des maisons et de procéder à la signature de baux de location simple avec les occupants. Il n'a été retrouvé aucun bail ou document justifiant de l'exécution de cette délibération.

Pour l'immeuble Barachois, la décision a été prise de le vendre au Port autonome de Dakar (PAD) après expulsion des occupants. Cette décision de vente au PAD est conforme à la résolution prise par ce même Conseil d'administration lors de la réunion du 21 février 2001. Même si la Cour a reçu le contrat de cession entre le PAD et la SNCS, aucun document justifiant du paiement effectif du prix de la cession n'a été produit.

Pour le parc automobile de la SNCS, TRANSRAIL SA l'utilise en vertu d'une convention de location portant sur un lot de 15 véhicules. Cependant, depuis lors, aucune facture de location n'a été honorée.

2.3.4. Situation des agents de la SNCS résiduelle_

Pour ce qui est de la situation des 11 agents de la SNCS résiduelle, le paiement de leurs indemnités de départ pour un montant de 215 millions de FCFA a été imputé sur le compte BICIS de la SNCS et non sur le compte ouvert pour les besoins du plan social. A ce montant s'ajoute celui de 295 millions de FCFA, objet de virements pour le compte de l'Agent judiciaire de l'Etat.

Ces montants n'avaient pas fait l'objet d'un remboursement par l'Etat, en dépit de relance par le Liquidateur de la SNCS. Après paiement du pécule de 11 agents de la SNCS résiduelle, cinq (5) ont été rappelés pour prendre en charge la gestion du recouvrement sur le domaine ferroviaire. Les relations avec ces derniers constitués en GIE, n'ont pas été formalisées par un contrat, même si une rémunération fixe leur était versée. Le suivi de l'exécution, notamment celui des sommes recouvrées et servies au GIE, s'est avéré limité du fait de l'indisponibilité des pièces justificatives, arguée par l'ancien Directeur financier Monsieur Serigne NDIAYE.

2.4. Revue des opérations de liquidation

La dissolution de la SNCS a été prononcée par la loi du 23 janvier 2009 citée supra. L'exécution des opérations de liquidation reste marquée par des manquements au formalisme d'ouverture de la liquidation, des irrégularités dans le règlement des créances et l'exécution de dépenses étrangères à l'objet d'une liquidation.

2.4.1. Manquements au formalisme d'ouverture de la liquidation

Tout d'abord, il y a lieu de relever que les formalités substantielles décrites par la loi n° 84-64 du 16 août 1984 fixant les modalités de liquidation des entreprises publiques ainsi que le décret d'application n° 84-992 du 11 septembre 1984, n'ont pas été respectées. En effet, l'ouverture de la liquidation reste marquée par le défaut d'établissement d'un procès-verbal de passation de service entre le Liquidateur et l'ancien Directeur de la SNCS, et par l'absence d'états financiers arrêtés à la date de liquidation.

Cette situation n'a pas encouragé une dévolution claire de l'actif et du passif de l'ex-SNCS ; elle rend hypothétiques les actes de réalisation de l'actif de la SNCS et crée un risque sur le caractère certain et exigible du passif à combler par le Liquidateur.

De même, comme le prescrit l'article 5 du décret n°84-992 précité, le Liquidateur est tenu d'ouvrir un compte de dépôt dans les écritures du Trésorier général. Ce compte est destiné à recevoir tous les produits de la liquidation et à effectuer tous les règlements afférents aux charges et dettes de la liquidation.

La Cour a cependant constaté que le Liquidateur a ouvert un compte dans les livres d'ECOBANK et ne s'est pas, ainsi, conformé à cette obligation.

Par ailleurs, il importe de noter le défaut de relance des ex créanciers à l'issue du premier avis de production de créances. Pour rappel, aux termes de l'article 11 alinéa 2 du décret n° 84-992 précité, dans le mois de la dissolution, les créanciers doivent produire auprès du Liquidateur, leurs créances accompagnées de pièces justificatives.

En retour, le Liquidateur leur adresse, sur leur demande à leur frais, un bordereau récapitulatif des pièces. L'article 12 du décret n° 84-992 précité prévoit que *« les créanciers inscrits au bilan qui n'auraient pas produit dans le délai prévu à l'article précédent (article 11), sont à l'expiration de ce délai avertis d'avoir à faire cette production. Ils disposent à cet effet d'un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis »*.

L'application de cette disposition, dans le cadre de la liquidation de l'ex-SNCS, était d'ailleurs assez problématique dès lors que le bilan faisant partie des états financiers à présenter dès la dissolution a fait défaut. L'indisponibilité d'un tel document ne saurait, cependant, décharger le Liquidateur de l'obligation de relancer les créanciers.

Un deuxième avis a été publié par voie de presse comme en atteste un extrait du journal le Soleil. Le Liquidateur considère que cette publication est un second avis aux créanciers n'ayant pas produit. Or, les dispositions de l'article 12 font référence à un délai de production qui court *« à compter de la réception »* d'un avis. Ce texte, indubitablement, ne vise ni une parution ni une publication. La réception d'un avis implique une notification au destinataire.

A cela s'ajoute le défaut d'établissement de l'état provisoire des créances et l'absence de détermination du rang des créanciers admis.

2.4.2. Irrégularités dans le règlement des créances

Le règlement des créances opérées par le liquidateur reste marqué par des traitements inégalitaires.

Les carences constatées dans la détermination des créances admises au paiement et leur rang n'ont pas empêché le Liquidateur de procéder à des règlements de certaines créances sur la base de décote allant de 20 à 50%. S'agissant de ces décotes, le Liquidateur explique *« qu'il n'y a pas une règle absolue en matière de règlement de créances et d'application de décotes. Les décotes ont été appliquées dans le but de réduire les montants à payer »*.

Selon lui, *« le niveau de décote est fonction de la nature de la créance : dossier du personnel, dossier d'accident et dossier commercial et aussi en fonction du montant. C'est ainsi que sur les créances liées au personnel de*

l'ex-SNCS et inférieures à 1MF, on a appliqué une décote de 25% ; pour les autres, la décote peut aller jusqu'à 45 voire même 50% ».

Il y a lieu de préciser que l'application de décote ne se justifie pas si l'actif permet de faire face au passif exigible. Or, comme souligné plus haut, aucune estimation - ni du passif, ni de l'actif - n'a été réalisée. Il s'y ajoute que la Liquidation dispose de revenus périodiques issus de la location du domaine ferroviaire.

Par ailleurs, aucun document n'est venu prévoir les modalités d'application des décotes. La clé des 25 et 50% ne procède que de la seule volonté du Liquidateur. La Commission de Liquidation n'a même pas été saisie de la question des décotes.

Sur un autre plan, le règlement des créances est assez discriminatoire. En effet, il convient de relever le cas de Monsieur Mbaye DIOUF, ancien Directeur général de la SNCS, qui a perçu intégralement les montants qu'il a réclamés, soit 2 405 490 FCFA représentant des arriérés de salaires pour la période couvrant sa détention provisoire allant de mars à décembre 2001.

Paradoxalement, des codétenus de ce dernier n'ont pas perçu de règlement pour une réclamation de même nature. Ce règlement est d'autant plus injustifié qu'aucun salaire n'est dû durant la période de détention provisoire, comme le prévoit l'article 70 en son point 9° du Code du Travail : *« le contrat de travail est suspendu ... pendant la détention préventive du travailleur ».*

2.4.3. Prime de recouvrement du Liquidateur

Aux termes de l'article 18 du décret n° 84-992 du 11 septembre 1984, le Liquidateur bénéficie au titre de son traitement et de ses avantages d'une indemnité mensuelle et d'une prime de recouvrement *« sur l'actif réalisé calculée à raison d'un pourcentage sur les encaissements dont le taux fixé dans l'arrêté de nomination du Liquidateur ne pourra excéder 2% dudit actif ».* Cette prime *« est payée trimestriellement au vu d'un décompte établi par le Liquidateur approuvé par la Commission de liquidation sous réserves de toutes sommes susceptibles de lui être retenues sur décision du ministre chargé des Finances pour cause de négligences ou mauvaise gestion ».*

En vertu de l'arrêté n° 05703/MEF/DGCPT/DSP du 24 juin 2010 modifiant l'arrêté n° 4103/MEF/CGCPE du 24 mars 2009 portant nomination du Liquidateur, la prime de recouvrement pour ce dernier a été fixée à 2%, c'est-à-dire au maximum prévu par le décret précité.

Cette prime, payée suivant chèque ECOBANK n°4040479 du 16 février 2010 pour un montant de 3 238 072 FCFA, a donc été perçue antérieurement à la détermination de son taux par l'arrêté du 24 juin 2010 précité.

Il s'y ajoute, qu'aux termes du compte-rendu de la réunion tenue le 16 février 2010, le versement de la prime de recouvrement a été autorisé par la Commission de Liquidation qui, par ce biais, l'a fixée à « 2% des recettes ».

Ces dispositions sont d'une irrégularité manifeste puisqu'en aucune manière une autorisation ne peut être donnée par ladite Commission, pas plus que celle-ci ne peut déterminer le taux de cette prime. Selon le décret n° 84-992 précité, la Commission de Liquidation ne devrait qu'approuver le décompte de ladite prime, établi par le Liquidateur. Or, précisément aucun décompte n'a été établi par ce dernier.

Les conditions de l'autorisation donnée par la Commission demeurent sujettes à caution puisqu'au risque d'un conflit d'intérêts, le Liquidateur ne devrait pas prendre part aux discussions devant aboutir à la fixation du taux de sa prime de recouvrement. Le compte rendu de la réunion en question a été signé par le Liquidateur, ce qui confirme qu'il a été bien partie prenante à la décision de fixation et d'autorisation de versement de la prime de recouvrement.

De même, la Commission de Liquidation n'a pas statué sur les sommes recouvrées à prendre en compte dans l'assiette de la prime de recouvrement.

2.4.4. Exécution de dépenses étrangères à l'objet d'une liquidation

La revue des dépenses de la Liquidation a fait ressortir que celles-ci qui suivent sont étrangères à l'objet d'une liquidation :

- les dépenses qui ont bénéficié à des agents de la CGCPE, structure d'origine du Liquidateur ;
- la prise en charge de dépenses à titre d'aide, de soutien et de don à des agents et structures diverses ;
- la prise en charge de frais de réparation automobile pour le compte du Liquidateur et du Coordonnateur de la Liquidation ;
- les prêts à des agents de la Liquidation.

III. Principales recommandations

La Cour recommande :

Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre des Transports terrestres, des Transports ferroviaires et de l'Aménagement du Territoire de :

- procéder à une évaluation et à une étude préalable à toute modification d'option dans les schémas de concession ;
- s'assurer de la qualification technique des groupements sélectionnés lors de l'évaluation des offres et de la capacité financière du groupement adjudicataire ;

- s'assurer de la conformité des offres avec les spécifications du dossier d'appel d'offres techniques et financières ;
- veiller au respect des conditions fixées d'accord parties dans le cadre de la mise en concession;
- régulariser la situation des biens concédés par l'élaboration d'un document les listant ;
- veiller à préserver les intérêts de l'Etat à l'occasion des inventaires ;
- prendre les dispositions nécessaires en vue de la reprise du trafic voyageur par le Concessionnaire.

Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, de :

- prendre les dispositions nécessaires pour le paiement par TRANSRAIL SA de la redevance de Concession et le versement de la contrepartie financière pour l'utilisation du patrimoine non concédé ;
- demander au Liquidateur de ne procéder à aucun règlement sans un plan de décotes approuvé par la Commission de Liquidation et de veiller au contrôle de la régularité des créances à régler ;
- faire procéder au remboursement par le Liquidateur de la somme de 3 238 072 FCFA perçue au titre de primes de recouvrement ;
- s'assurer que la Commission exerce un contrôle plus rigoureux sur les dépenses effectuées par le Liquidateur ;
- veiller à ce que les sommes correspondant à des dépenses étrangères à l'objet de la Liquidation soient restituées au moment du versement de la prime de recouvrement.

Au Ministre des Transports terrestres, des Transports ferroviaires et de l'Aménagement du Territoire :

- d'examiner les voies et moyens en vue de la cession de la Cité Ballabey aux cheminots ;
- de veiller au règlement par le Concessionnaire de ses factures de location de véhicules avant signature d'un contrat de vente pour le matériel.

Au Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de diligenter une enquête pénale pour destruction d'archives publiques et sur les opérations réalisées sur les comptes BICIS de l'ex Société nationale des Chemins de Fer du Sénégal.

Au Liquidateur de l'ex SNCS :

- de s'atteler à recouvrer les montants dus par TRANSRAIL pour l'utilisation de véhicules de l'ex-SNCS ;
- d'établir la situation définitive de l'actif à réaliser et du passif de l'ex-SNCS ;
- de procéder, dans les meilleurs délais, à l'ouverture d'un compte de

- dépôt dans les livres du Trésor et à la fermeture du compte bancaire ECOBANK ;
- de procéder à la relance des créanciers n'ayant pas produit de justificatifs ;
 - d'établir un état définitif des créances comportant la liste de celles dont le bien fondé est reconnu, de les soumettre à l'approbation de la Commission de Liquidation et de déterminer leur rang selon le droit commun ;
 - de ne pas exécuter de dépenses étrangères à l'objet d'une liquidation.

REPONSE DE MONSIEUR IBRAHIMA NIANG

Dakar, le 28 novembre 2012

**//-) Monsieur le Président
de la Cour des Comptes
Dakar**

Conformément à votre lettre du 12 novembre 2012, j'ai le plaisir de bien vouloir vous apporter les réponses qui suivent sur les faits relatés dans l'extrait du rapport public 2011 dont j'étais destinataire.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Réponses

2.3.1. Défait de conservation des archives

C'est TRANSRAIL qui est le seul responsable pour ce qui concerne la disparition des archives. Depuis 2004, TRANSRAIL SA adressé plusieurs lettres à la SNCS et aux ministères en charge des Transports et de l'Economie et des Finances, pour demander que la SNCS quitte les lieux. Il n'y a pas eu moins de 10 correspondances dans ce sens, avec pour certaines des menaces de TRANSRAIL SA d'interdiction d'accès aux agents de la SNCS et ce, malgré l'engagement pris au niveau du Ministère chargé des Transports de nous trouver un local.

Dans toutes nos réponses, par souci de conservation des archives aussi bien financières qu'administratives, nous n'avons cessé de réclamer un endroit où les transférer avant de quitter les locaux. L'ancienne Direction financière occupait tout le rez-de-chaussée du bâtiment de la Direction générale. Pendant ce temps, comme dans l'entendement de TRANSRAIL tout le matériel et le mobilier de bureau lui appartenait, ses agents venaient les récupérer pour équiper leurs bureaux. Et pour ce faire, ils déversaient les documents par terre ou dans les couloirs, ce qui explique l'état lamentable des archives qui sont, par ces faits, quasiment inutilisables.

Il s'y ajoute que, que l'huissier de justice, en exécution d'une décision de justice, a saisi tout le mobilier se trouvant dans le bureau de l'ancien Directeur composé, entre autres, d'une bibliothèque, d'une commode à trois battants qui servait de classement des documents et surtout du seul et unique ordinateur dont disposait la société.

2.3.2. Situation du compte BICIS

C'est cette attitude destructrice de TRANSRAIL face aux archives de la SNCS qui ont engendré l'état inutilisable des pièces comptables, ce qui rend pratiquement impossible la production des pièces justificatives de l'utilisation des fonds mouvementés à partir du compte BICIS n°09530 000 375000 95.

Cependant, les principales dépenses ont concerné des paiements :

- *de factures de TRANSRAIL relatives à l'utilisation des infrastructures par le train Express pour 40,5 millions FCFA/mois ;*
- *d'indemnités complémentaires du Plan social pour un montant de 510 millions de FCFA ;*
- *des prestations du GIE DIANKHENE, assurant la sécurité des locaux à Thiès ;*
- *des factures de fournisseurs et prestataires d'avant-privatisation essentiellement... ;*
- *des salaires pour les agents de la Régie résiduelle, le Président du CA et le Directeur général ;*
- *des virements au profit de la mutuelle de santé en application des dispositions du protocole d'accord pour 110 millions.*

Les ressources provenaient :

- *de l'approvisionnement à partir du compte DAT : en effet, face à une avalanche de procédures initiées par des créanciers, des victimes d'accidents ferroviaires et d'anciens travailleurs, avec saisies de biens et blocage des comptes, la société a essayé de sécuriser ses fonds par un DAT, en fonctionnant constamment en découvert, ce qui justifie l'importance des frais financiers. Si le découvert atteignait un certain seuil, il était comblé par un appel de fonds sur le DAT.*
- *des virements de la Paierie Générale du Trésor : il s'agit de loyers des conventions de location d'appartements mis à la disposition de l'Etat. Ces loyers n'arrivaient d'ailleurs plus, car précomptés par le Trésor dans le cadre des ATD ou en remboursement des échéances de prêts avalisés par l'Etat.*
- *des versements en espèces constitués par des revenus encaissés par les agents en charge du recouvrement.*

2.3.3. Suivi du patrimoine immobilier de la SNCS

Les lacunes notées s'expliquent par l'absence de personnel qualifié pour faire ce travail et l'inaccessibilité aux actifs restants à la SNCS. Ainsi, après le départ du personnel résiduel, il ne restait que le Directeur général. Le personnel d'appoint composé de surveillants n'avait pas les compétences pour une préparation des états financiers.

Concernant la production de baux de location avec les habitants de la Cité Ballabey, je dois dire que seul, après le départ de tous, je n'étais pas en mesure de mener cette opération. La mise en concession avait causé un traumatisme, et il fallait apaiser les esprits. En plus, la signature de baux avec les seuls habitants de la Cité aurait été une mesure partielle et injuste car les occupations irrégulières se pratiquent dans tout le réseau ferroviaire. Sur cette question précise, il appartient à l'Etat de se prononcer clairement sur le sort de la Cité et sur les autres emprises occupées illégalement.

En somme les difficultés notées, ici et là provenaient d'un seul fait : avec la mise en concession de sa partie rentable, la SNCS ne présentait plus un enjeu stratégique pour le Gouvernement. Ainsi, même si juridiquement la Société existait, elle n'avait plus aucun moyen pour pouvoir fonctionner. Les retards notés dans la mise en œuvre de la liquidation ont fini de la décrédibiliser au sein de l'opinion et des créanciers, ce qui est la cause principale des saisies intempestives sur le patrimoine et de la confusion observée.

Ibrahima NIANG
Ancien DG/SNCS

REPONSE DE MONSIEUR AMADOU KEBE LE LIQUIDATEUR DE LA SNCS

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, vous bien voulu m'envoyer la partie du rapport consacré à la liquidation de la SNCS à insérer dans votre Rapport général public 2011. Vous trouverez ci- dessous mes principales observations que soulève cette partie du rapport.

Tout d'abord, il y a lieu de vous informer que les observations et recommandations faites lors de votre passage ont fait l'objet d'une attention particulière et d'une mise en œuvre quand bien même, certaines ont alourdi les procédures et les délais de règlement des créanciers.

1- Manquement au formalisme d'ouverture de la liquidation

Le manquement au formalisme de la liquidation s'expliquait comme indiqué à l'époque par l'urgence de faire face aux créanciers qui dans le cadre de l'application des décisions de justice avaient commencé à saisir les matériels et les stocks de la SNCS pour les vendre à vil prix. La nomination d'un liquidateur conformément à loi 84-64 avait permis de mettre fin à ces opérations de bradage. Il s'y ajoute enfin, la difficulté de rencontrer le directeur général sortant qui était parti à la retraite depuis des années.

En ce qui concerne l'ouverture d'un compte bancaire dans les livres d'ECOBANK, cette décision a été rectifiée mais il y a lieu de vous faire part des difficultés que la liquidation rencontre depuis lors. En effet, avec l'ouverture d'un compte de dépôt au Trésor, les opérations de liquidation se sont allongées très sensiblement, alors qu'il fallait 10 mn pour procéder aux règlements des créanciers, le temps de consulter le compte et d'établir le chèque. La même opération dure maintenant un mois (Je dis bien un mois). Notre compte reste en moyenne trois (3) semaines pour être crédité des sommes versées par la liquidation, à cela, il faudra ajouter l'établissement d'un chèque qui doit faire l'objet d'un bon à payer du Trésorier général sans compter les va-et vient au Trésor.

Il Y a lieu de signaler en outre, que le trésor n'a pas de guichet de paiement de ses chèques qui ne sont endossables qu'au profit d'une banque.

On peut sans conteste dire que l'application de cette recommandation sans rien apporter à la transparence des opérations a alourdi les procédures de règlement par conséquent les charges de la liquidation, sans oublier les pertes de revenus issus des dépôts à terme.

Sur le point concernant la liste des créanciers, comme vous l'affirmez, l'indisponibilité d'un bilan de clôture n'avait pas permis d'établir la liste exhaustive des créanciers malgré un deuxième rappel publié dans les journaux. La liquidation s'est penchée sur cette recommandation et l'a satisfaite en envoyant une lettre individuelle à tous les créanciers qui ont été identifiés. Seuls, deux ont répondu et ont été payés.

2- Les irrégularités dans le règlement des créances

L'application d'une décote a été le seul moyen pour réduire le volume des créances d'autant que la liquidation ne dispose pas de ressources suffisantes. La stratégie adoptée de la décote n'a pas été imposée mais négociée avec les créanciers. Une règle générale ne pouvait être appliquée car il s'agit de négociation entre deux parties.

Sur le règlement de la créance de Monsieur Mbaye DIOUF, ex-directeur général, je dois porter à votre attention qu'il n'a pas fait l'objet d'une discrimination. Tous les agents qui ont été dans le même cas que lui ont été payés. Il s'agit de Monsieur Amadou Sakhir NDIAYE qui a perçu 2 492 556 F et des héritiers de Feu Biyago WANE qui ont reçu 2 221 197 F.

3- La prime de recouvrement du liquidateur

Le montant perçu par le liquidateur est conforme à l'arrêté n° 05703/MEF/DGCPT/DSP du 24 juin 2010 et aux recommandations de la Commission de liquidation.

4- L'exécution des dépenses étrangères à la liquidation.

Ces dépenses sur l'essentiel portaient sur des soutiens accordés à des Cheminots en difficulté. Depuis votre recommandation, il a été mis fin à toutes ces dépenses.

Voilà, Monsieur le Président, les observations que soulève de ma part la partie consacrée à la liquidation, tout en vous demandant de bien vouloir agréer, l'assurance de ma considération distinguée.

REPONSE DE MONSIEUR SERIGNE NDIAYE DIRECTEUR ADMINISTRATIF ET FINANCIER EX SNCS

J'ai bien reçu, par lettre rappelée en référence, l'extrait du Rapport général public 2011 me concernant.

Après étude, je voudrais vous faire part des observations qu'il appelle de ma part.

2.3.1 Défauts de conservation des archives

Comme vous l'avez si bien noté, TRANSRAIL n'a pas respecté son engagement de nous trouver un local où nous aurions pu sécuriser les archives financières de la SNCS Résiduelle.

Il s'y ajoute que la saisie de l'huissier a porté également sur le matériel et mobilier qui était dans mon bureau et où étaient archivés les documents de la SNCS Résiduelle.

Ce mobilier comprenait outre l'ordinateur:

- Une table de bureau et quatre (04) chaises bourrées ;
- Une bibliothèque de couleur rouge ;
- Une camotte à trois battants.

Après cette saisie, les documents ont été transférés dans les autres bureaux et nous y avons veillé jusqu'à notre départ définitif des locaux après remise des clés à TRANSRAIL, en avril 2009.

A partir de ce moment, les documents étaient donc sous la responsabilité de TRANSRAIL.

Malheureusement, dès notre départ, les agents de TRANSRAIL ont pris possession des locaux en s'y installant ou en amenant le matériel et mobilier trouvé sur place.

Ils n'ont pas donné le soin nécessaire aux archives en les éparpillant dans les couloirs ou en les jetant dehors.

Nous avons déploré au même titre que vous cette situation ainsi créée, malgré toutes les correspondances échangées.

2.3.2 Situation des comptes BICIS

Les comptes BICIS ont bien été mouvementés par double signature (Directeur général - Directeur financier) jusqu'au prononcé de la dissolution de la société en janvier 2009.

Les chèques émis sur ces comptes après cette date entrent dans la gestion de la liquidation, gestion dans laquelle la double signature n'est pas requise. Le liquidateur a d'ailleurs procédé à sa clôture immédiatement.

2.3.4 Situation des agents de la SNCS Résiduelle

L'indisponibilité des pièces justificatives résulte de défaut de conservation des archives pour les raisons évoquées plus haut.

En vous en souhaitant une bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

CHAPITRE 11

SOCIETE DAKAR DEM DIKK

1. Présentation

Créée le 27 novembre 2000, Dakar Dem Dikk (DDD) est une société anonyme dans laquelle l'Etat détient la majorité des actions. Cette prise de participation majoritaire de l'Etat est autorisée par la loi n° 2008-24 du 25 juillet 2008.

Le capital social, fixé à 1,5 milliard, est constitué de 15 000 actions de 100 000 FCFA réparties comme suit :

- ETAT : 11 500 actions, soit 76,66 % ;
- GIE « And Liguéy Diarignou » : 2 000 actions, soit 13,33% ;
- GIE « Solidarité » : 500 actions, soit 3,33% ;
- SARL « SENECARTOURS » : 500 actions, soit 3,33% ;
- CNART-ASSURANCES : 500 actions, soit 3,33%.

La société Dakar Dem Dikk a pour missions, entre autres, tous types de transport interne ou international, par voie terrestre de toute nature, de voyageurs, de marchandises ou de matériels, toutes opérations et entreprises quelconques pouvant concerner le transport public ou privé de voyageurs, la mise en place, l'exploitation et l'organisation de circuits pour le transport des voyageurs et tous services nécessaires au transport du client, de son point d'origine à son point de destination.

Durant la période sous revue (2006-2010), la présidence du Conseil d'administration est exercée par :

- Monsieur Farba SENGHOR, depuis la création de la Société ;
- Monsieur Alioune DIOP, pour compter du 08 janvier 2007 ;
- Monsieur Mamadou Abbas BA, à partir du 24 septembre 2009.

Quant à la Direction générale, elle est assurée, sur la période sous revue, par Monsieur Christian SALVY jusqu'au 14 juillet 2010, date à laquelle il a été remplacé par Monsieur Moussa DIAGNE.

2. Principales observations

2.1. Situation juridique, administrative et fiscale

2.1.1. Situation juridique

2.1.1.1. Non-respect de la loi en matière de création de société à participation publique majoritaire

L'article 37 de la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique dispose que « *le Comité consultatif du secteur parapublic est saisi pour avis de toute prise directe ou indirecte de l'Etat dans le capital d'une société. Si cette prise de participation a pour effet de lui donner la majorité, elle est autorisée par la loi* ».

Concernant la création de Dakar Dem Dikk, aucune de ces dispositions n'a été respectée. La société est créée depuis 2001 alors que la loi autorisant la participation publique majoritaire n'a été votée qu'en 2008, soit sept ans après sa constitution. Cette situation l'a installée dans l'illégalité durant cette période.

2.1.1.2. Irrégularités dans la tenue des réunions des organes

Les statuts de la Société sont muets sur la périodicité des réunions du Conseil d'administration. En effet, à l'article 17 desdits statuts, il est précisé que le Conseil d'administration « *se réunit aussi souvent que nécessaire* » alors que l'article 10 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 précité prescrit une réunion « *au moins trois fois par an* ».

Pour ce qui concerne l'Assemblée générale ordinaire, les dispositions de l'article 24 indiquent qu'elle « *est réunie au moins une fois par an, dans les six (6) mois de la clôture de l'exercice, sous réserve de la prorogation de ce délai par décision judiciaire* ». Les dirigeants de l'entreprise n'ont respecté ni la périodicité des réunions, ni l'obligation de recourir, le cas échéant, à une autorisation judiciaire.

2.1.1.3. Non-respect des délais de libération du capital social

Depuis sa création jusqu' en 2010, le capital social de Dakar Dem Dikk n'a été appelé que du quart ; les trois quarts restants n'ont pas été appelés par l'Assemblée générale extraordinaire. Cette situation est en violation de l'article 389 de l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au Droit des Sociétés commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique.

DDD est immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier le 24 janvier 2001 ; le délai de libération de son capitale a expiré depuis le 24 janvier 2004. Toutefois, le capital non appelé a été libéré par anticipation à

hauteur de 1 087 500 000 FCFA par tous les actionnaires à l'exception de SENECARTOURS.

2.1.1.4. Non-respect de la convention de concession et du cahier des charges

- **Par l'Etat**

Selon l'article 25 de la Convention de concession, l'Etat doit allouer au Concessionnaire, qui exploite les réseaux concédés à ses risques et périls, des compensations financières dans les conditions fixées dans le cahier des charges.

Cette disposition n'est pas respectée par l'Etat qui alloue à Dakar Dem Dikk des montants largement inférieurs à ceux arrêtés et approuvés.

- **Par le CETUD**

Suivant le paragraphe 1 de l'article 18 du Cahier des charges, « *les points d'arrêts du réseau de surface sont équipés de poteaux dont l'installation et le renouvellement incombent au CETUD.*

Ces poteaux d'arrêts sont complétés, dans la mesure du possible, par un abri pour voyageurs dont l'installation et le renouvellement incombent au CETUD ».

L'état vétuste des poteaux et abris montre l'absence de mesures prises par le CETUD. Ce qui constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 18 du Cahier des charges.

- **Par Dakar Dem Dikk**

L'article 21 de la convention de concession préconise le paiement d'une redevance annuelle par le Concessionnaire en contrepartie du droit d'exploiter le réseau concédé, et au titre de la contribution des exploitants du secteur des transports urbains. Cette redevance, assise sur le chiffre d'affaires HT, est destinée à alimenter le Fonds de Développement des Transports Urbains (FDTU). Dakar Dem Dikk n'a jamais respecté une telle disposition.

2.1.1.5. Non-respect de l'obligation de souscription à une police d'assurance

Du 1^{er} août 2006 au 10 septembre 2007 et depuis le 31 juillet 2010, Dakar Dem Dikk n'a pas assuré sa flotte automobile, aussi bien pour le matériel que le tiers transporté. Elle n'a pas non plus pris d'assurance contre les autres risques inhérents à son fonctionnement, tels que les incendies, par exemple. Ces manquements constituent une violation du Code CIMA et du Code de la Route.

Durant cette période non couverte par une police d'assurance, DDD a payé des indemnités à hauteur de 13 251 448 FCFA en 2006, 53 560 800 FCFA en 2007, 18 032 520 FCFA en 2008, 9 163 411 FCFA en 2009 ; soit un montant total de 94 008 179 FCFA, compte non tenu des frais d'hospitalisation, médicaux et pharmaceutiques.

A une période où elle était régulièrement assurée, Dakar Dem Dikk a même eu à indemniser des victimes d'accidents. C'est ainsi qu'elle a négocié des sinistres intervenus dans des périodes de 2006 et 2007 déjà couvertes par une police d'assurance. Les montants concernés s'élèvent respectivement à 6 712 186 FCFA et 721 690 FCFA, soit un total de 7 433 876 FCFA.

Elle a eu, également, à faire bénéficier des services de l'IPM à une victime d'accident étrangère à l'entreprise, ce qui constitue une violation des règles régissant cette institution.

De plus, dans sa gestion des sinistres, Dakar Dem Dikk s'est attachée les services d'un expert automobile du nom de Mactar Ndiaye DIOP pour un montant forfaitaire de 50 000 FCFA par sinistre, ce qui constitue une violation du tarif des honoraires d'expertise automobile en vigueur. Monsieur DIOP a perçu ce montant jusqu'en février 2007, date à laquelle, les autorités de Dakar Dem Dikk lui ont demandé de fixer ses honoraires conformément au barème officiel. C'est ainsi que le coût de ses prestations a été revu à la baisse au taux forfaitaire de 25 000 FCA, qui du reste, demeure non conforme au barème officiel fixant les honoraires en fonction de l'estimation du dommage causé.

Il s'y ajoute que l'expert désigné n'est pas inscrit au tableau de l'Ordre national des Experts Evaluateurs agréés du Sénégal (ONEEAS) en violation de l'article 10 de la loi n° 83-06 du 28 janvier 1983 portant création de l'Ordre des Experts et Evaluateurs agréés.

2.1.2. Organisation administrative

2.1.2.1. Non application du manuel de procédures et inexistence de cellule d'audit interne

Dakar Dem Dikk avait déjà acquis auprès du Cabinet KPMG, depuis 2001, un manuel des procédures au prix de 30 000 000 FCFA. Mais, ce manuel n'a jamais été utilisé, ce qui constitue un gaspillage de ressources pour une entreprise confrontée à de réelles difficultés de trésorerie.

De plus, durant la période de contrôle, Dakar Dem Dikk ne dispose pas d'une Cellule d'Audit interne, en violation de l'article 26 de la loi n°90-07 susvisée et de la circulaire primatorale n°11/PM du 18 avril 1995 instituant des cellules de contrôle interne dans les entreprises du secteur parapublic.

2.1.2.2. Service commercial inopérant

Le Service commercial est composé d'un personnel disparate venant d'horizons divers et n'ayant pas d'expertise sur les techniques du marketing. Il ne dispose pas d'une stratégie commerciale et de marketing innovants et dynamiques pour la réalisation de sa mission.

En outre, le service commercial n'assume pas l'intégralité de ses prérogatives qui sont amputées au profit de la Direction financière et comptable qui semble être la principale maîtresse d'œuvre. C'est ainsi qu'il ne dispose pas de fichier extracomptable lui permettant d'assurer une bonne gestion des clients de l'entreprise. Et en plus, certains règlements sont effectués, directement, à la Direction financière et comptable sans retour d'information au Service commercial.

2.1.2.3. Manquements dans la gestion du Service de la sécurité

La direction de DDD n'assure pas une bonne gestion de la sécurité de l'entreprise.

En effet, le Bureau de la Sécurité est coordonné par Monsieur Doudou Mambaye LO, ancien agent de police qui a, à sa disposition, soixante dix (70) agents de sécurité de Dakar Dem Dikk. Il est lié, depuis 2004, à la Société par un contrat de prestation de service en vertu duquel il perçoit un forfait mensuel net de 473 684 FCFA, en plus d'une dotation de 130 litres de carburant et de crédits téléphoniques.

Il exerce aussi la hiérarchie sur les agents de sécurité de DDD, à qui il octroie même des autorisations d'absence.

La Cour considère qu'il est nécessaire de restructurer le service chargé de la sécurité et de nommer un agent de DDD à sa tête.

2.1.2.4. Mauvaise gestion des archives

Au niveau de Dakar Dem Dikk, chaque structure gère ses propres archives dans des conditions contraires au respect des règles les plus élémentaires en la matière (absence de matériel logistique affecté à cet effet, de mode et de système de classement ...).

Ainsi, il n'y a pas une gestion globale, rationnelle et organisée des archives ; ce qui constitue un risque potentiel pour l'entreprise.

2.1.3. Situation fiscale

La situation des dettes fiscales de Dakar Dem Dikk de 2006 à 2009 se résume ainsi qu'il suit.

Tableau n° 53 : Évolution des dettes fiscales

En FCFA

Libellés	2006	2007	2008	2009
Dettes fiscales	5 141 549 218	7 898 888 599	10 382 185 943	13 162 367 965

2.1.3.1. Défaut de facturation, de précompte et de déduction de la TVA

La revue des documents comptables révèle l'absence de facturation sur les conventions de transport signées avec des particuliers et sur la publicité facturée par l'intermédiaire de l'entreprise CIDOP.

Durant la période de contrôle, le régime de précompte de la TVA n'est pas appliqué par Dakar Dem Dikk. C'est une violation de l'article 308 du Code général des Impôts. A cela s'ajoute la non déduction de la TVA supportée sur ses achats de 2006 à octobre 2009.

Dakar Dem Dikk effectue également des transactions avec des fournisseurs qui ne disposent pas de NINEA.

2.1.3.2. Défaut de retenues et de reversement d'impôt

Au cours de la période sous revue, Dakar Dem Dikk n'a pas appliqué les dispositions de l'article 111 du Code général des Impôts selon lesquelles les indemnités de fonction, les jetons de présence et les autres rémunérations versées aux administrateurs font l'objet d'une retenue à la source de 16%.

Elle n'a pas, non plus, opéré la retenue de 5% sur les sommes versées à certains prestataires de services et au propriétaire du logement qu'elle a loué pour l'installation d'un service médical déconcentré. Ces situations violent les articles 133 et 134 du Code général des Impôts.

Les indemnités et primes du personnel ne sont pas imposées à Dakar Dem Dikk. Elles sont directement payées aux bénéficiaires par caisse ou par chèque sur la base d'un état de paiement ou d'une note de service du Directeur général sans liquidation d'impôt.

Il a été également relevé que les retenues opérées sur les salaires au titre de l'impôt sur le revenu n'ont pas été reversées à l'Administration fiscale.

2.1.3.3. Défaut d'enregistrement des contrats et conventions

Dans la plupart des cas, Dakar Dem Dikk, ne procède ou ne fait pas procéder à l'enregistrement des conventions et contrats soumis à cette formalité, comme les baux.

Et même dans les cas où l'enregistrement incombe à son cocontractant, elle a l'obligation d'y veiller en raison des responsabilités qu'elle encourt.

Toutes ces violations de la réglementation fiscale exposent DDD à un redressement fiscal, qui constituerait un important préjudice financier pour l'Entreprise.

2.2. Situation budgétaire et comptable

2.2.1. Situation budgétaire

2.2.1.1. Absence de rapports sur l'exécution budgétaire et de suivi budgétaire

Le budget de la société Dakar Dem Dikk est géré par la Cellule de Contrôle de Gestion dont les fonctions étaient assurées jusqu'en juin 2008 par le Directeur financier et comptable qui était également le Chef comptable de la Société. Ce n'est qu'en 2008 qu'un Contrôleur de Gestion a été nommé.

Aucun rapport sur l'exécution budgétaire n'a été élaboré par les contrôleurs de gestion qui se sont succédé. En 2006, l'activité du Contrôleur de Gestion s'est limitée à l'élaboration et à la présentation du budget.

A cela s'ajoute une absence de suivi des budgets d'investissement et de trésorerie durant toute la période sous revue.

2.2.1.2. Exécution de dépenses non budgétisées et dépassements budgétaires importants

D'importants retards ont été constatés dans l'adoption et l'approbation des budgets par les organes compétents.

La société Dakar Dem Dikk a, ainsi, exécuté des dépenses sans l'accord préalable du Conseil d'administration.

Il a été également noté une absence d'état d'exécution budgétaire trimestriel et de concordance entre les réalisations comptables et budgétaires.

De plus, des dépassements budgétaires importants, sans l'autorisation du Conseil d'administration, ont été constatés sur plusieurs rubriques du compte d'exploitation.

2.2.1.3. Insuffisances dans les états d'exécution budgétaire

Des dépenses prévues, adoptées par le Conseil d'administration et réalisées, ne sont pas prises en compte dans l'état d'exécution budgétaire.

Des erreurs de calcul ont également été constatées sur les états d'exécution budgétaire accompagnant les projets de budget présentés au Conseil d'administration. Ainsi, le total des charges budgétisées en 2009 figurant au tableau comparatif « compte d'exploitation budgets 2010-2009 et réalisations 2009 » est arrêté à la somme de 13 722 668 902 FCFA. Après vérification effectuée par la Cour, ce montant s'établit à 16 155 242 966 FCFA.

D'autres erreurs ont également été notées sur les écarts déterminés par le Contrôleur de Gestion. En 2008, elles concernent les rubriques « charges provisionnées » et « autres charges ». En 2009, elles sont relatives aux postes « Amortissement actifs existants », « Amortissements Investissements nouveaux » et « Provisions pour redevance autobus (VOLVO et TATA) ».

2.2.2. Gestion comptable

2.2.2.1. Insuffisances dans l'organisation comptable

L'organisation comptable de Dakar Dem Dikk est marquée par une absence de procédures formalisées.

Il a également été relevé un cumul de fonctions incompatibles. En effet, le rôle du Chef comptable est assuré par le Directeur administratif et financier de 2006 à septembre 2009. Il occupait également la fonction de Contrôleur de Gestion jusqu'à juin 2008.

Cette situation a eu pour conséquences des retards d'enregistrement, une comptabilité non tenue au jour le jour, des problèmes de classement et d'archivage des pièces comptables et des soldes du compte « 571 caisse » créditeurs.

De plus, durant toute la période sous revue, des retards importants ont été constatés dans l'approbation des comptes de Dakar Dem Dikk par le Conseil d'administration.

2.2.2.2. Défaillances dans la tenue de la comptabilité

La gestion comptable souffre du non respect du principe d'indépendance ou de séparation des exercices. En effet, il a été relevé que certains produits et certaines charges de 2006 sont enregistrés en 2007 ou en 2008, ceux de 2007 en 2008 ou 2009 et ceux de 2008 en 2009.

Il a également été relevé que des fonds d'un montant total de 9 949 476 935 FCFA reçus du Trésor public au titre de la rémunération pour contrainte de service public de 2006 à 2009 et enregistrés dans le compte 46210000 « Associé, compte courant en principal » sont transférés au 31 décembre 2009 dans le compte « 7181000 Subventions d'exploitation versées par l'Etat et les collectivités publiques ». Ceci a entraîné le résultat positif de 3 006 684 397 FCFA réalisé par Dakar Dem Dikk en 2009.

De plus, il a été noté que parmi les redevances dues au CETUD, certains produits dont ceux du contrat de leasing signé avec le CETUD portant sur la location des 60 autobus de marque VOLVO, n'ont pas été comptabilisés.

Des enregistrements sans pièces justificatives probantes ont été également constatés. Cette situation a engendré le résultat 3 627 191 316 FCFA réalisé par Dakar Dem Dikk en 2006. Des comptes de produits sont crédités à l'encaissement de chèques et débités s'ils sont impayés et des comptes de charges sont débités au décaissement et crédités en cas de reversement du reliquat des sommes décaissées.

L'analyse de la comptabilité de Dakar Dem Dikk a également permis de constater que certaines opérations ne sont pas enregistrées dans les comptes adéquats.

C'est, notamment le cas des frais de mission qui sont enregistrés dans « 618100 voyages et déplacements », des frais de restauration du Directeur général enregistrés dans le compte « 631800 autres frais bancaires », des indemnités de tenues versées au personnel enregistrées dans le compte « 6058200 achats équipements du personnel, tenues ».

2.3. Gestion de la trésorerie

2.3.1. Insuffisances dans la gestion de la trésorerie

La revue de la trésorerie de Dakar Dem Dikk a permis de relever une absence de caisse destinée à l'encaissement des recettes. La caisse principale qui devait être réservée à cet effet est également utilisée pour effectuer d'autres dépenses.

Un défaut de conservation et de sécurisation des fonds et des chèquiers a été également noté : tiroirs ne disposant d'aucun mécanisme sécuritaire, absence de coffre, etc. .

Il a également été constaté que Dakar Dem Dikk ne dispose pas de procédures formalisées pour la gestion de sa trésorerie. Certains décaissements sont effectués sur la base de bons de caisse établis par l'Agent du service d'approvisionnement, ou de mémorandum de certains directeurs et approuvés par le Directeur comptable et financier. Ces décaissements, pour la plupart, ne sont pas justifiés par les services demandeurs.

De plus, il n'existe pas à Dakar Dem Dikk une limite pour les paiements effectués par espèces ni de seuil pour les approvisionnements de caisses.

Durant toute la période sous revue, il n'y a eu aucun contrôle des différentes caisses de la Société.

Il a aussi été noté que des chèques sont souvent libellés au nom de personnes physiques en lieu et place des entreprises bénéficiaires.

En outre, il a été relevé des paiements sans que les justifications de caisse ou de banque ne soient produites pour un montant total de 101 418 891 FCFA.

2.3.2. Non paiement de la compensation financière par l'Etat et de certaines créances clients

La trésorerie de Dakar Dem Dikk est négativement impactée par le non paiement, par l'Etat, de la totalité de la compensation financière qui est déterminée sur la base d'un cadre de référence adopté, d'accord parties, entre le Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD) et Dakar Dem Dikk et approuvé par les services compétents de l'Etat. En 2009, le montant de la compensation dû par l'Etat était estimé à plus de dix sept milliards de FCFA.

La trésorerie de Dakar Dem Dikk est également affectée par le non paiement des créances de certains clients qui sont pour la plupart des structures publiques (Présidence de la République, Ministères, Instituts et Facultés universitaires. ...).

2.3.3. Prise en charge des dépenses du Directeur général et celles de certains Directeurs et Chefs de service

Même si le salaire de Monsieur Christian SALVY n'est pas pris en charge par la société DDD, celle-ci supporte, sans aucun fondement, son loyer, ses billets d'avion pour les vacances (Dakar-Paris-Dakar), ses factures d'eau, d'électricité, etc. C'est ainsi que le montant de 34 289 055 FCFA a été dépensé, durant la période sous revue, par DDD à cet effet.

Il a été également relevé que Dakar Dem Dikk a pris en charge des dépenses de Directeurs et Chefs de service sur la base d'une note de service ou d'un memorandum de Monsieur SALVY, Directeur général sortant. Parmi celles-ci, il y a les frais de voyage ainsi que les soins médicaux de l'ancien Directeur des Ressources humaines, les frais médicaux de l'ancien Chef du Service juridique, l'achat de médicaments pour l'ancien Directeur comptable et financier et de moteurs pour certains Chefs de service.

Dakar Dem Dikk a également pris en charge les frais de restauration de la Direction générale et du Centre de Formation pour un montant de 21 413 988 FCFA de 2006 à 2009.

2.3.4. Trop perçu de l'ancien Président du Conseil d'administration

Monsieur Alioune DIOP, ancien Président du Conseil d'administration de la société Dakar Dem Dikk, a reçu la somme de 7 500 000 FCFA à titre d'indemnité du 08 janvier 2007 au 24 septembre 2009 alors qu'il n'avait droit qu'à 3 300 000 FCFA.

Cette situation est en violation de l'article 4 du décret n° 90-034 relatif aux contributions forfaitaires des entreprises du secteur parapublic et aux indemnités allouées aux représentants de l'Etat. Par conséquent, Monsieur DIOP devra rembourser la somme de 4 200 000 FCFA à la société Dakar Dem Dikk.

2.3.5. Non reversement des cotisations sociales

Dakar Dem Dikk ne procède pas au reversement des cotisations sociales salariales et patronales dues aux organismes sociaux, à savoir la Caisse de Sécurité sociale pour les allocations familiales et à l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) pour les pensions.

Ainsi, les dettes sociales ont doublé passant de 2 301 869 800 FCFA en 2006 à 4 667 921 268 FCFA en 2009. Elles ont exposé l'Entreprise à des pénalités pouvant affecter sa trésorerie. C'est notamment le cas en 2006, où des pénalités ont été infligées à la Société par l'IPRES pour non paiement des cotisations.

2.3.6. Dépenses sans lien avec l'objet social et utilisation inefficace des ressources de la société

Des dépenses sans lien avec l'objet social de la société Dakar Dem Dikk ont été relevées. C'est le cas, entre autres, des frais d'abonnement à Canal Plus, de l'achat de billets d'avion et le paiement de perdiems à Messieurs Cheikhou SARR, ancien Directeur comptable et financier et Mamour GUEYE pour la remise du prix Houphouët BOIGNY au Président de la République, de la prise en charge du vernissage de l'exposition de Monsieur Bounama SALL, agent à la Direction technique, du paiement de perdiems à Monsieur Djiby Gueye NDIAYE pour représenter la CNTS à un colloque en Espagne.

De 2006 à 2009, Dakar Dem Dikk a décaissé la somme de 97 942 000 FCFA au titre de subvention aux dahiras, aux associations religieuses (pour le pèlerinage à la Mecque ou aux lieux saints de la Chrétienté), aux associations sportives et culturelles de la société, aux amicales, aux syndicats.

Il est aussi noté que des primes de rendement, des bonus, des indemnités de congés et de fin de contrat sont payés, sans fondement légal ou contractuel, à des prestataires de service.

Les dotations téléphoniques ne sont pas plafonnées pour les agents qui disposent de ligne *Téranga*. Ce qui a entraîné des consommations souvent abusives en téléphone pouvant aller jusqu'à plus de 500 000 FCFA par mois.

Des travaux de peinture d'autobus de la société pour un montant de 22 833 000 FCFA ont été réalisés par l'entreprise Carrosserie Touba Secom durant les exercices 2007 et 2008 alors que Dakar Dem Dikk dispose d'ateliers de peinture avec un personnel permanent et temporaire qualifié.

2.4. Gestion des immobilisations et des stocks

2.4.1. Gestion des immobilisations

Dakar Dem Dikk a la particularité de ne disposer d'aucun actif. En effet, elle ne possède ni les bus qu'elle exploite, ni les terrains qu'elle occupe. Les modalités de dévolution des 409 autobus de marque VOLVO et TATA et les actifs de l'ex-SOTRAC mis à sa disposition par l'Etat ne sont pas clairement définies.

La gestion des immobilisations de Dakar Dem Dikk est marquée par une absence de fichier extracomptable des immobilisations. Cette situation a réduit les inventaires réalisés en un simple recensement qui ne permet pas de faire des rapprochements et de déterminer des écarts. Il a également été constaté qu'en dehors des contrôles de fin d'exercice, aucun autre n'est exercé sur les immobilisations et les stocks, cela ne participant pas à leur sécurisation.

A Dakar Dem Dikk, la codification ne concerne que certains matériels (pièces de rechange, bus). Les autres immobilisations n'ont fait l'objet d'aucune codification. Ce qui n'assure pas la sécurité du matériel et ne permet pas, en outre, de déterminer la position exacte de celui-ci ou d'en déterminer les potentiels détenteurs.

Il n'existe pas, non plus, de fiche d'inventaire contradictoire dans les bureaux, ce qui pose un réel problème de suivi et de gestion du matériel.

Des téléphones disposant d'abonnement « *Téranga* » de la SONATEL ont été offerts à des agents ayant quitté la Société.

Les investigations effectuées ont permis de déceler la disparition de 45 des 60 radios démontables qui se trouvaient dans les bus de marque VOLVO. Ceci n'est ressorti dans aucun procès verbal d'inventaire. En plus, les procès verbaux des différents inventaires réalisés ne font même pas état de l'existence des quinze (15) radios restantes. Ces situations confirment le manque de fiabilité des inventaires effectués à Dakar Dem Dikk.

Un procès verbal de réforme daté du 16 septembre 2008 a fait état de bus non trouvés sur les lieux. Dans ce procès verbal, il n'est fait mention d'aucune mesure prise par rapport ce constat.

2.4.2. Gestion du carburant

Différents cas assimilables à des vols de carburant ont été notés. Ceux-ci figurent dans des mémorandum adressés par la Direction technique au Directeur général.

Il a également été constaté des doubles dotations de carburant. En effet, durant la période sous revue, certains responsables ont cumulé leur dotation mensuelle avec une seconde dotation servie à la pompe.

Par ailleurs, Monsieur Diatourou NDIAYE, administrateur de Dakar Dem Dikk pour le compte du ministère de l'Economie et des Finances, a bénéficié irrégulièrement, en 2007, d'une dotation de 2 950 litres de Super.

Monsieur Christian SALVY, Directeur général de Dakar Dem Dikk, a bénéficié, en matière de dotation en carburant, des « servitudes du DG ». Celles-ci constituent sa dotation en carburant et varient mensuellement de 1170 à 6 580 litres. Ainsi, Monsieur SALVY a bénéficié, entre 2006 et 2009 de 162 958 litres (en tickets) et de 3 222,3 litres à la pompe, soit un total de 166 180,3 litres correspondant à une moyenne mensuelle de 3 956,6 litres.

2.5. Gestion des marchés publics

Avant 2010, une violation constante de la réglementation sur les marchés publics a été notée. Dakar Dem Dikk n'a engagé, durant toute cette période, aucune procédure de mise en concurrence par des appels d'offres ou des demandes de renseignement et de prix.

Ceci ne respecte pas les dispositions de l'article premier du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics confirmées par les articles premier et 2 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 qui incluent les sociétés anonymes à participation publique majoritaire dans le champ d'application desdits codes.

A titre illustratif, les marchés qui suivent ont été passés par Dakar Dem Dikk sans appel à la concurrence :

- Convention d'entretien et de désinfection de locaux à usage professionnel avec la société LOC SET, pour un montant de 59 675 232 FCFA (à partir du 1^{er} septembre 2006), 72 061 164 FCFA (à partir du 1^{er} avril 2007) et 101 887 788 FCFA (à partir du 1^{er} octobre 2008) ;
- Convention de lavage, de nettoyage et de désinfection d'autobus avec la société LOC SET, pour un montant de 107 996 436 FCFA ;
- Contrat pour la vente de produits pétroliers entre Shell Sénégal et Dakar Dem Dikk SA pour des montants dépassant 3,3 milliards FCFA par an sur la période 2006 à 2009, compte non tenu des tickets de carburant.

2.6. Gestion des ressources humaines

2.6.1. Prise en charge du salaire et des avantages de l'ancien Directeur général

Durant toute la période où il a été Directeur général, Monsieur Christian SALVY, a perçu un salaire mensuel de 4,5 millions de FCFA net d'impôt, mandaté par les soins de la Présidence de la République.

En outre, Monsieur SALVY n'était lié à la Société DDD par aucun contrat. Cela pose la question du fondement juridique des avantages qui lui ont été alloués par l'entreprise : carburant, logement, frais de téléphone, frais de voyage.

2.6.2. Défaillances dans la gestion des salaires

Un défaut de reversement automatique des salaires sur la comptabilité a été constaté. En effet, la gestion des salaires et celle de la comptabilité se font sur la base de deux logiciels distincts. L'absence d'interface entre ces deux logiciels est une source d'erreurs et ouvre la porte aux manipulations et malversations.

Au niveau du Service de la Paie, il n'existe aucune forme de suivi extracomptable des avances et prêts octroyés au personnel. Les seules fiches qui existent, à ce niveau, sont gérées, manuellement par le Service social.

En outre, la gestion de la quotité saisissable se fait manuellement entraînant un dépassement de cette limite dans plusieurs cas. Il s'agit là non seulement, d'une violation de la législation sociale mais cela participe aussi à ôter toute forme de protection du salarié vis-à-vis de l'entreprise et du salarié lui-même.

2.6.3. Cas de départs négociés sur des bases défavorables à DDD

Il a été relevé des cas de départs négociés réglés sur des bases qui contrastent avec la situation de déficit endémique que vit Dakar Dem Dikk. Il s'agit des cas de :

- Monsieur Cheikhou SARR : dans le protocole d'accord signé avec Monsieur SARR, il a été convenu que ce dernier percevra une indemnité nette d'impôt de rupture de contrat de 25 000 000 FCFA. Ses dettes dues à la Société arrêtées à la somme de 3 565 000 FCFA sont annulées. Il a également reçu en guise de bonus exceptionnel pour service rendu le véhicule de fonction et l'ordinateur se trouvant dans son bureau.
- Monsieur Amadou Moustapha FALL : dans le cadre du contrat qu'il a signé avec Dakar Dem Dikk sous forme de départ à la retraite anticipée, Monsieur FALL a perçu une indemnité nette d'impôt de 33 000 000 FCFA en sus de l'octroi du véhicule qui lui était affecté.

- Messieurs Pape Cheikh NDAO et Ababacar FALL ont, dans le cadre des protocoles de rupture à l'amiable des contrats de travail signés le 08 septembre 2010, respectivement reçu une indemnité de 40 179 334 FCFA et 50 034 940 FCFA nets d'impôts, de taxes, de cotisations sociales ou de dettes quelconques à la charge du travailleur.

2.6.4. Gestion nébuleuse de contrats de prestation de service

2.6.4.1. Cas du contrat de Monsieur Serigne Ahmadou CAMARA

Dakar Dem Dikk a signé avec Monsieur CAMARA, le 29 février 2008, un contrat d'une durée de six mois (renouvelé pour une égale durée le 1^{er} septembre 2009), pour un montant total de 14 160 000 FCFA TTC.

L'analyse de ce contrat a appelé les observations suivantes :

- Monsieur Serigne Ahmadou CAMARA était, jusqu'à sa retraite, le Chef de la Cellule de Gestion du Portefeuille de l'Etat, logée au ministère de l'Economie et des Finances. A ce titre, il était membre du Conseil d'administration de Dakar Dem Dikk jusqu'en 2006 ;
- le contrat est signé avec une personne physique et non un cabinet ;
- la rémunération que lui versait Dakar Dem Dikk comprenait la TVA ;
- les prestations que devait fournir Monsieur CAMARA sont très évasives dans leur rédaction.

2.6.4.2. Cas du contrat de Monsieur Albert Maurice SECK

Monsieur Albert Maurice SECK a bénéficié d'un contrat de prestation de service pour lequel les constatations suivantes ont été faites :

- il est précisé sur l'état de paiement qu'il s'agit d'un contrat à durée indéterminée ;
- par note n° 00711/«3D»/DG/ DRH/SPAP du 29 juillet 2008, le Directeur général lui accorde les avantages suivants « *pour services rendus à l'entreprise* » :
 - « *une indemnité de préavis équivalent à trois mois de sa rémunération ;*
 - *une prime spéciale égale à sa rémunération mensuelle ;*
 - *un rappel relatif aux augmentations de trente mille FCFA ;*
 - *un bonus trimestriel calculé prorata temporis* ».
- Monsieur SECK bénéficiait même de l'avance de tabaski et des prêts.

Tous ces différents avantages sont contraires à la nature d'un contrat de prestation de service.

2.7. Gestion de l'exploitation

2.7.1. Non implication de DDD dans le processus d'acquisition de bus « TATA »

Dans le cadre de l'acquisition des bus « TATA », Dakar Dem Dikk a été mis devant le fait accompli. Elle n'a été sollicitée à aucun moment de la procédure a priori, ni pour fournir un cahier de charges, ni pour donner un quelconque avis sur la qualité des 349 bus TATA acquis en 2005.

Cette situation a eu des conséquences techniques et financières qui ont perturbé durablement le fonctionnement de Dakar Dem Dikk et ont contribué, pour une large part, à une remise en cause de la viabilité de l'entreprise.

2.7.2. Prise en compte insuffisante de la mission de service public dans la régulation du secteur du transport urbain

Les contraintes liées au statut de concessionnaire de service public justifient la compensation payée par l'Etat, évaluée sur la base d'un «Cadre de référence» adopté, d'accord parties, entre le CETUD (représentant l'Etat) et DDD.

Toutefois, il a été constaté que, dans la pratique, seuls les insuffisances et avantages tarifaires sont intégrés dans le calcul de la compensation financière de l'Etat alors que les tarifs sont les mêmes depuis l'ex-SOTRAC, malgré les importantes fluctuations du prix du carburant.

De plus, des lenteurs ont été notées dans l'ouverture de nouvelles lignes sollicitées par Dakar Dem Dikk à l'image de celles attribuées aux minibus « AFTU » qui constituent les principaux concurrents de la Société. Ce qui fait que certaines autorités de Dakar Dem Dikk pensent qu'il y a un « parti pris », en faveur des opérateurs de minibus « AFTU », par le CETUD.

3. Principales recommandations

La Cour recommande :

- **Au Premier Ministre** de faire respecter la loi dans le cadre de la création d'entreprise du secteur parapublic.
- **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, au Ministre des Transports Terrestres, des Transports Ferroviaires et de l'Aménagement du Territoire et au Directeur général du Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD)** de respecter scrupuleusement les dispositions de la Convention de concession et du Cahier des charges.

- **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, au Ministre des Transports terrestres, des Transports ferroviaires et de l'Aménagement du Territoire :**
 - d'engager la réflexion en vue de la tenue, dans les meilleurs délais, d'un Conseil présidentiel sur l'avenir de Dakar Dem Dikk ;
 - d'accompagner et de soutenir Dakar Dem Dikk, tout en respectant ses orientations stratégiques et ses choix opérationnels ;
 - de faire défendre les avis, recommandations et positions de l'Etat par le biais de leurs représentants au Conseil d'administration.

- **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances de** payer régulièrement et intégralement les montants retenus au titre de la rémunération du service public conformément à un planning de décaissement fixé d'accord parties.

- **A Monsieur Alioune DIOP, ancien Président du Conseil d'administration de** rembourser, sans délai, la somme de 4 200 000 FCFA indûment perçue.

- **Au Président du Conseil d'administration de :**
 - prendre toute disposition opportune en vue de faire modifier les statuts de la société Dakar Dem Dikk pour les conformer aux dispositions légales et de respecter la périodicité des réunions statutaires ;
 - prendre les dispositions nécessaires afin que le budget soit adopté et approuvé au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède son exécution ;
 - veiller au strict respect des délais d'approbation des comptes ;
 - prendre les mesures nécessaires afin que les capitaux propres soient reconstitués dans les plus brefs délais ;
 - procéder dans les plus brefs délais à l'appel des $\frac{3}{4}$ restants et d'instruire l'actionnaire SENECARTOURS de libérer ses parts.

- **Au Directeur général du Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar :**
 - de veiller à la fixation de la compensation financière calculée et validée avant le 30 avril, date d'arrêté des comptes des sociétés ;
 - de diligenter les procédures d'ouverture des nouvelles lignes sollicitées par Dakar Dem Dikk.

- **Au Directeur général :**

- de souscrire à une police d'assurance pour la flotte automobile et les autres immobilisations ;
- de rendre opérationnel le manuel des procédures ;
- de créer un Service d'audit interne ;
- de nommer le responsable de la sécurité parmi les travailleurs de Dakar Dem Dikk ;
- de respecter scrupuleusement les dispositions du Code général des Impôts ;
- de veiller à l'élaboration du budget dans les délais et à la production de rapports de gestion et d'états d'exécution budgétaire trimestriels ;
- de mettre en place un bon système de suivi et de contrôle budgétaires ;
- de veiller au strict respect des budgets adoptés et approuvés par le Conseil d'administration ;
- de prendre les dispositions nécessaires afin que les états financiers soient arrêtés dans les délais légaux ;
- de veiller à la comptabilisation de l'ensemble des produits et charges de la société ;
- de proscrire l'enregistrement des opérations sans pièces justificatives probantes ;
- de mettre en place des procédures permettant de sécuriser la collecte des recettes d'exploitation ;
- de doter le service commercial et les agents de sécurité de moyens logistiques adéquats, et les bureaux de coffres forts afin de sécuriser les recettes ;
- d'émettre, sans délai, un ordre de recette en vue de recouvrer la somme de 4 200 000 FCFA indûment perçue par Monsieur Alioune DIOP, ancien Président du Conseil d'administration ;
- de reverser aux organismes sociaux, dans les délais, les retenues opérées sur les salaires ;
- de veiller à une utilisation efficace des ressources ;
- de rationaliser les subventions et dons accordés aux dahiras, amicales, associations, etc. ;
- de faire procéder à des contrôles inopinés des stocks et des immobilisations ;
- de prendre toute disposition utile afin :
 - ✓ de sanctionner sévèrement tous les cas de vol de carburant dûment constatés ;
 - ✓ d'interdire tout cumul en matière de dotation de carburant ;
 - ✓ de gérer le carburant dans le strict respect de l'intérêt majeur de la Société ;
 - ✓ de faire rembourser par Monsieur Diatourou NDIAYE, administrateur pour le compte du ministère de

l'Economie et des Finances, les 2 950 litres de carburant irrégulièrement reçus ;

- de respecter strictement les dispositions du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics ;
- d'informatiser la gestion des prêts et avances ;
- de mettre en place un mécanisme de déversement automatique des salaires dans la comptabilité.

REPONSE DE MONSIEUR ALIOUNE DIOP

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR MOUSSA DIAGNE

NON PARVENUE

REPONSE DE MONSIEUR DIATOUROU NDIAYE

Monsieur le Président,

Par lettre sus-référencée, vous avez bien voulu me faire parvenir un extrait du rapport général public 2011 relatif aux constatations relevées à l'occasion du contrôle de la Société Dakar Dem Dikk et me concernant.

En effet, à ma grande surprise, il a été mentionné dans cet extrait qu'au titre de la gestion du carburant, j'ai bénéficié irrégulièrement, en 2007, d'une dotation de 2950 litres de super.

En retour, je voudrais vous préciser qu'en ma qualité d'administrateur pour le compte du Ministère de l'Economie et des Finances, je n'ai jamais bénéficié d'une dotation de carburant à Dakar Dem Dikk dont j'ai quitté le Conseil d'Administration en juillet 2007 suite à ma nomination au poste de Conseiller dans le Cabinet du Premier Ministre.

Veillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée

CHAPITRE 12

SOCIETE D'AMENAGEMENT ET DE PROMOTION DES CÔTES ET ZONES TOURISTIQUES DU SENEGAL (SAPCO-SENEGAL)

1. Présentation

La Société d'Aménagement de la Petite Côte (SAPCO) a été créée le 07 novembre 1975 sous la forme d'une société anonyme avec un capital de 500 000 000 F CFA détenu à 98,75% par l'Etat du Sénégal et à 1,25 % par la Société financière sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (SOFISEDIT).

Depuis 2009, le capital social a été modifié et est de 780 000 000 FCFA réparti entre l'Etat (98,75%) et la Société nationale de Recouvrement (SNR) (1,25 %).

Placée sous la tutelle technique du Ministre chargé du Tourisme, la SAPCO était chargée par l'Etat de poursuivre, à travers une convention générale signée le 29 août 1977, l'aménagement touristique de la Petite Côte suivant un schéma directeur. Avec le décret n° 2004-1185 du 27 août 2004, ses compétences sont élargies à l'ensemble du littoral et aux Zones d'Intérêt Touristique (ZIT) du Sénégal, d'où une nouvelle dénomination sociale « SOCIETE D'AMENAGEMENT ET DE PROMOTION DES CÔTES ET ZONES TOURISTIQUES DU SENEGAL » en abrégé « SAPCO-SENEGAL ».

Selon l'article 2 des statuts modifiés en date du 04 décembre 2009, la SAPCO a notamment pour objet « toutes les activités permettant :

- de constituer des ZIT (Zones d'Intérêt Touristique) sur l'ensemble du territoire national pour en assurer la maîtrise foncière ;
- de procéder à l'immatriculation au nom de l'Etat des ZIT identifiées ;
- la mise en place d'équipements collectifs et leur administration ;
- la location, le bail, ou la vente définitive de terrains viabilisés ou non viabilisés ;
- de faire respecter par les promoteurs appelés à s'établir sur les zones, les normes et les règles d'urbanisme et d'architecture, dans le cadre du plan d'aménagement établi par le gouvernement ;
- de rechercher des financements et de faire la promotion de l'investissement sur les sites ... ».

La SAPCO est une société anonyme administrée par un conseil d'administration et dirigée par un Président Directeur général. Ce poste est occupé, sur la période sous revue, par Monsieur Ndiouga SAKHO.

2. Principales observations

Le contrôle qui a porté sur les exercices 2006 à 2009, a permis de déceler des manquements et insuffisances sur les points suivants :

- la situation juridique et administrative ;
- la gestion budgétaire et comptable ;
- la situation financière et fiscale ;
- le suivi de la facturation et du recouvrement ;
- la gestion des achats et des autres frais ;
- la gestion du personnel.

2.1. Situation juridique et administrative

2.1.1. Retard dans l'arrêté et l'adoption des comptes

Selon l'article 72 de l'Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises : « *les états financiers annuels et le rapport de gestion établis par les organes d'administration ou de direction, selon les cas, sont soumis à l'approbation des actionnaires ou des associés dans le délai de six mois à compter de la date de clôture de l'exercice* ».

A la SAPCO, les réunions du Conseil d'administration statuant sur les états financiers de synthèse se sont tenues durant la période sous revue au-delà des six mois qui suivent la date de clôture de l'exercice. A titre illustratif, les réunions du Conseil d'administration statuant sur les comptes de 2006 et 2007 se sont tenues respectivement au mois de juillet des années suivantes ; celle de 2008 s'est tenue le 15 octobre 2009.

2.1.2. Contentieux SAPCO-SAVANA non résolu depuis plusieurs années

La SAPCO a été confrontée à plusieurs contentieux, qui avaient trait, en général, à une procédure d'expulsion initiée pour défaut de paiement de loyer. Parmi ces contentieux, il en existe un d'assez particulier au vu des diverses procédures déclenchées de part et d'autre et de l'ancienneté du dossier.

En effet, suite à une procédure d'expulsion initiée à l'encontre de BOK WAAR, propriétaire de l'hôtel SAVANA KOUMBA, le Tribunal régional hors classe de Dakar a constaté le 18 août 2003 la résiliation du bail liant la SAPCO à la Société BOK WAAR et l'expulsion de ladite Société pour le défaut de paiement de loyers sur plusieurs années. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel vidant son délibéré en sa séance du 15 mars 2005.

Ensuite, d'autres procédures contentieuses entre la SAPCO et SAVANA sont en instance et portent sur :

- une expulsion pour défaut de paiement de loyer contre SAVANA SALY, qui a fait l'objet d'une condamnation le 22 mai 2006 par le Juge des référés du Tribunal régional Hors classe de Dakar, avant d'être infirmée par la Cour d'appel de Dakar en son audience du 23 juin 2009 ;
- une demande de dommages et intérêts pour avoir empêché la restructuration de SAVANA SALY et SAVANA KOUMBA pour laquelle la SAPCO a été condamnée le 22 août 2007 à payer la somme de 750 000 000 FCFA;
- une délivrance de bail que la SAPCO n'aurait pas effectuée au profit de SAVANA qui lui a valu une condamnation sous astreinte de 750 000 FCFA par jour de retard pour compter de l'ordonnance du 13 juillet 2006 ; suite à un appel, l'ordonnance de la Cour d'appel de Dakar vient confirmer celle du 13 juillet ;
- une assignation en liquidation d'astreinte de 168 000 000 FCFA délaissée à la SAPCO pour le 29 mars 2007 par le Président du Tribunal régional de Thiès qui l'a liquidée le 15 mai 2008. Un appel a été relevé de cette affaire, qui a vu la confirmation de l'ordonnance en toutes ses dispositions. Une saisie-attribution de créances au profit de SAVANA SALY a été pratiquée avant l'ordonnance de main levée n° 7671 en date du 21 novembre 2008 ;
- une demande d'exécution d'un protocole d'accord homologué sous astreinte de 1 000 000 F CFA par jour de retard à l'encontre de la SAPCO ; SAVANA a été débouté et a interjeté appel.

Toutes ces procédures initiées aussi bien au Sénégal qu'en France ont eu pour effet de faire supporter à la SAPCO des frais d'avocat et de procédure assez exorbitants. Dans la lettre n° 42/SAPCO/SG/mkd du 18 juillet 2006 adressée au Président de la République sur la situation du contentieux avec SAVANA, le montant récapitulatif des frais d'honoraires des avocats était de 144 325 507 F CFA.

2.1.3. Mise à jour tardive du manuel des procédures et de l'organigramme

Le manuel de procédures est un outil indispensable pour toute organisation et sa mise à jour périodique le rend conforme à la réalité. De cette conformité découle son applicabilité et son caractère pratique. Celui de la SAPCO n'a été mis à jour qu'entre fin 2009 et 2010 avec l'arrivée de l'actuel Auditeur interne.

Quant à l'organigramme, il n'a pas été mis à jour suite aux changements intervenus dans l'organisation. De plus, aucune délibération du Conseil d'administration statuant sur les modifications de l'organisation n'a été retrouvée.

2.1.4. Interventions de l'Auditeur interne dans l'exécution de tâches opérationnelles

Pour le respect des lois et règlements et de l'application des procédures définies par la direction, chaque entreprise doit disposer en son sein d'un auditeur chargé de veiller à l'animation du système de contrôle interne. Cette obligation de veiller à l'application du manuel de procédures doit le dispenser des tâches opérationnelles.

L'Auditeur interne de la SAPCO intervient au niveau de plusieurs processus de tâches quotidiennes. En effet, il vise l'ensemble des décomptes de frais de mission et contrôle les factures provenant du PDG avant leur transmission à la Direction comptable et financière.

Cette pratique ne permet pas à l'Auditeur interne de garder son objectivité et sa neutralité au moment du contrôle, surtout quand il s'agira de porter un jugement sur des processus dans lesquels il est lui-même intervenu, ou sur des pièces qu'il a visées.

Il ne revient donc pas à l'Auditeur interne de valider les décisions mais plutôt de s'assurer que celles-ci sont appliquées.

2.2. Gestion budgétaire et comptable

2.2.1. Absence de procédures budgétaires

La SAPCO dispose d'un manuel de procédures qui ne prend pas en compte la gestion budgétaire.

Le budget doit être approuvé par le Conseil d'administration avant le 1^{er} janvier de son année d'exécution et son contrôle doit être assuré en permanence par le Contrôleur de Gestion.

Un bon suivi budgétaire nécessite des procédures formalisées qui servent de guide pour une bonne conduite du processus budgétaire. Le manuel de procédures doit définir les principales orientations et fixer l'ensemble des étapes à suivre depuis la conception jusqu'à l'évaluation et l'analyse des écarts.

2.2.3. Rapports d'exécution budgétaire incomplets

Les rapports d'exécution budgétaire transmis à la Cour font ressortir des prévisions de recettes et de dépenses évaluées sur 12 mois alors que les réalisations sont, quant à elles, présentées sur onze (11) mois car arrêtées un mois avant la fin de l'année budgétaire. Cette situation rend difficile toute comparaison entre les prévisions et les réalisations établies pour des durées différentes.

Or, l'intérêt de présenter un rapport d'exécution budgétaire au Conseil d'administration à la fin de chaque exercice est de permettre à ce dernier d'apprécier l'exécution de ses autorisations budgétaires mais aussi le niveau réel de réalisation des recettes et des dépenses.

2.2.4. Nomenclature budgétaire et comptable incohérente

Il a été constaté des incohérences dans la nomenclature budgétaire et comptable. En effet, le plan de comptes budgétaires prévoit des comptes à deux chiffres alors que celui comptable présente des comptes à six chiffres. De plus, certains comptes budgétaires n'ont pas de lien avec la nomenclature comptable et vice versa.

Ces incohérences ont pour conséquences les mauvaises imputations comptables et budgétaires et posent un problème de rapprochement des prévisions aux réalisations, donc de visibilité de l'évolution des comptes.

Cette situation résulte d'un manque de synergie entre la Direction comptable et la Direction du Contrôle et des Investissements qui doivent mettre en place un plan de comptes budgétaires en conformité avec le plan comptable utilisé.

2.2.5. Cumul de tâches incompatibles

A la SAPCO, les encaissements des produits de la facturation sont effectués par les comptables. En effet, ces derniers encaissent les espèces, reçoivent les chèques, établissent les bordereaux d'encaissement, effectuent les versements en banque, procèdent aux règlements des fournisseurs et passent les écritures comptables. Ils cumulent ainsi des tâches incompatibles d'encaissement et de tenue de la comptabilité.

En outre, il a été constaté que le gestionnaire de la caisse du Siège gère en réalité deux caisses d'avances en même temps : celle du Siège et celle de l'Association. De plus, il effectue des enregistrements comptables, des rapprochements bancaires, etc.

Ces cumuls de fonctions incompatibles présentent un risque élevé sur la gestion des revenus de la Société.

2.2.6. Contrat d'assistance comptable à reconsidérer

La SAPCO fait recours à un cabinet dénommé Bureau Fiduciaire Comptable (BFC) pour les travaux d'assistance comptable, fiscale et d'élaboration des états financiers.

Durant la période sous revue, elle a payé à ce Cabinet, des honoraires d'un montant de 34 831 400 FCFA pour des résultats plutôt mitigés au regard des lacunes constatées dans sa gestion fiscale et comptable.

La Cour considère que la Direction comptable et financière d'une structure de l'envergure de la SAPCO devrait être à même d'accomplir toutes les tâches demandées au Cabinet.

2.2.7. Imputations comptables incorrectes

La Cour a relevé des incohérences sur plusieurs écritures comptables dont :

- la comptabilisation des droits d'enregistrement sur le contrat de location du siège, objet de la pièce n° 177 du 01/10/09 dans un compte de charges à répartir en contrepartie d'un compte de trésorerie, sans constater la charge par nature ;
- l'enregistrement incorrect des charges de contentieux avec la CBAO (ex BIAO) au débit du compte « 6583 Mécénat » pour un montant total de 54 636 893 FCFA. Cette opération étant exceptionnelle et n'entrant pas dans le cadre de l'activité habituelle de la Société, le SYSCOA prévoit une comptabilisation de ces charges au compte « 831 Charges hors activités ordinaires constatées » pour le principal à rembourser et « 6325 Frais d'actes et de contentieux » pour les frais de procédures judiciaires supportés ;
- l'enregistrement de l'Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) au compte « 6582 Dons » alors que le compte approprié est le « 641 Impôts et taxes directs » ;
- l'enregistrement de frais de lutte contre l'érosion côtière et de bouchage de routes en immobilisations (au compte « 233813 Aménagement AST ») ; ce qui est incohérent dans la mesure où les travaux concernés portent sur des biens qui ne figurent pas au bilan de la SAPCO et ne sont pas totalement financés par ses ressources propres. Cela a pour conséquence la surévaluation des actifs de la Société.

2.3. Situation financière et fiscale

2.3.1. Déficit structurel chronique

L'analyse de la situation financière de la SAPCO durant la période de 2006 à 2009, donne des soldes significatifs de gestion peu enviables du fait des résultats déficitaires enregistrés.

En effet, compte tenu des produits exceptionnels d'un montant de 1 276 497 681 FCFA liés à la cession des parts de sa filiale BOKK WARR, propriétaire de l'Hôtel SAVANA KOUMBA, la Société a enregistré un résultat net positif de 132 367 035 FCFA en 2006 contre un résultat d'exploitation déficitaire de 426 780 360 FCFA la même année. Sans cette cession, la SAPCO aurait connu un résultat net déficitaire.

De plus, la SAPCO a connu au cours de cette année, une condamnation au profit de l'Hôtel SAVANA SALY relative à la délivrance de bail emphytéotique sous astreinte de 750 000 FCFA par jour de retard par l'ordonnance du Tribunal régional de Thiès en date du 13/07/2006.

Aucune provision n'a été faite pour ce litige au 31/12/06 et pourtant, plus tard, la décision du Tribunal régional de Thiès a été confirmée par la condamnation en appel de la SAPCO et cette dernière doit s'acquitter d'une liquidation d'astreinte de 168 000 000 FCFA.

Une constitution de la provision pour ce litige aurait eu pour effet d'absorber le résultat hors activité ordinaire positif et de constater un résultat net déficitaire, ce qui traduirait plus fidèlement l'image de la situation financière et du résultat de la société.

2.3.2. Paiement de primes en période déficitaire

Les conditions d'octroi de la prime de rendement sont fixées par les décrets n° 76-122 du 3-02-1976 fixant le régime général applicable au personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial et n° 88-1726 du 22 décembre 1988 fixant la rémunération des Directeurs généraux des entreprises du secteur parapublic et portant classement des dites entreprises. Ces conditions sont rappelées par la circulaire n° 001/PR/SG/DRSP du 2 janvier 1990.

Conformément à ces dispositions, les conditions d'octroi de primes doivent tenir compte à la fois de la situation financière de l'entreprise et de l'amélioration des résultats constatés depuis le précédent exercice.

Ces dispositions n'ont pas été respectées en 2006 car des primes d'un montant de 21 160 742 FCFA ont été versées au personnel alors que la Société a enregistré des capitaux propres négatifs et des reports déficitaires.

2.3.3. Abus dans le versement des dons et libéralités

Durant la période sous revue, la Direction générale a procédé à des versements de dons et de libéralités sans aucun rapport avec l'exploitation alors que la situation financière ne s'y prêtait pas. Les dons ont été versés dans leur majeure partie à des « chefs religieux », des associations, des promoteurs de manifestations et des tierces personnes.

Ces dons s'élevaient à 31 243 750 FCFA en 2006, 100 444 769 FCFA en 2007, 58 509 020 F CFA en 2008 et 58 672 881 F CFA en 2009. Ils ont impacté les résultats comptables et la trésorerie du fait des décaissements importants et des charges fiscales non déductibles qu'elles entraînent.

2.3.4. Recettes non enregistrées en comptabilité

L'exploitation de quelques carnets de recouvrement qui ont été produits et leur rapprochement avec les journaux de trésorerie et les journaux auxiliaires des clients font ressortir que certains encaissements effectués par Monsieur Idrissa SAMB, Caissier principal de SALY, sont reversés avec plusieurs jours voire des mois de retard.

De plus, certains versements, pour un montant total de 6 812 594 FCFA, effectués auprès de Monsieur SAMB n'ont pas été retrouvés en comptabilité. Il s'agit, en effet, de ceux effectués par l'Agent de recouvrement, Monsieur Ibrahima AGNE, qui ne figurent pas dans la comptabilité de la SAPCO malgré les décharges reçues de Monsieur SAMB.

En outre, plusieurs versements non enregistrés en comptabilité ont fait l'objet d'un « remboursement » de la part du Caissier principal en août 2011, pour un montant de 1 050 345 FCFA.

Concernant l'Agent de recouvrement, Monsieur Malick AW, certaines des opérations d'encaissement qu'il a effectuées et retracées sur ses carnets de recouvrement, n'ont pas été enregistrées en Comptabilité. Le montant total de ces opérations s'élève à 1 482 145 FCFA.

Cette situation est favorisée par l'absence d'un dispositif de contrôle de la gestion des carnets en amont et en aval. En effet, chaque agent prend un lot de carnets auprès du Chef du Service de l'Administration générale (SAG) et se réapprovisionne à sa guise sans aucun contrôle de l'épuisement des carnets et du reversement de toutes les sommes encaissées. La Direction financière, ne recevant que les reçus de paiement que le Caissier principal et les agents de recouvrement lui présentent, n'est pas en mesure d'identifier à temps les recettes probablement non reversées.

2.3.5. Défaut de suivi de la notification des titres de perception concernés par l'abandon fiscal

La SAPCO a connu une situation fiscale difficile avec une dette fiscale très élevée, aggravée par plusieurs redressements durant la période sous contrôle. Évaluée à 2 019 393 002 F CFA au 30 avril 2006, cette dette ne concerne que la taxe sur la valeur ajoutée, les impôts et taxes sur salaires, l'impôt sur les sociétés et les pénalités.

Par lettre n° 8499/MEF/MDB/CT.BSN du 29 juillet 2008, le Ministre délégué auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, en charge du Budget informait la SAPCO qu'il lui a été accordé « *une remise de sa dette fiscale arrêtée au 30 avril 2006 et concernant la taxe sur la valeur ajoutée, les impôts et taxes sur salaires, l'impôt sur les sociétés et les pénalités* ». De plus, il lui avait été demandé de se rapprocher des services de la Direction

générale des Impôts et des Domaines pour qu'ils lui notifient « *les titres de perception concernés par cette remise* ».

Pour les besoins de la recapitalisation, l'annulation de cette dette fiscale a été constatée par le Conseil d'administration de la SAPCO sans notification de l'Administration fiscale, se basant seulement sur la lettre du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances marquant son accord pour l'annulation de la créance de l'Etat.

De plus, aucun titre de notification portant sur la taxe sur la valeur ajoutée, les impôts et taxes sur salaires, l'impôt sur les sociétés et les pénalités, arrêtés au 30 avril 2006, n'a été présenté à la Cour.

En outre, il a été constaté que le montant de 2 019 393 002 F CFA sur la base duquel a été évaluée la dette fiscale ne correspond pas à celui figurant dans les livres de la Société qui est de 1 133 909 131 FCFA au 30 avril 2006. Ainsi, se pose le problème de l'évaluation de la dette fiscale à cette date.

2.3.6. Défaut de retenues à la source sur la rémunération du personnel temporaire

En sus du personnel permanent ayant des contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée, la SAPCO dispose d'une autre catégorie d'agents qui ont un statut hybride, qualifiés de temporaires. Ces agents ne disposent pas de contrat de travail et sont recrutés sur la base de simples lettres d'engagement.

Ils perçoivent un salaire net mensuel égal au minimum à 70 000 FCFA qui ne fait l'objet d'aucune imposition ; ce qui constitue une violation de l'article 96 du Code général des Impôts.

L'impôt sur le revenu (IR) et la taxe représentative de l'impôt minimum forfaitaire (TRIMF) doivent être prélevés sur la rémunération brute de chaque agent compte tenu des abattements et du nombre de parts imposables.

En outre, la SAPCO ne supporte pas la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur (CFCE) y afférente, en violation de l'article 195 du Code général des impôts qui précise que : « *Il est établi une contribution forfaitaire annuelle à la charge des personnes physiques et morales ainsi que des organismes qui paient des traitements ...* ».

Durant les quatre années, le total des rémunérations nettes versées à ces agents s'élève à 580 655 086 FCFA. La CFCE afférente à ces rémunérations est de 3% calculée sur le montant des rémunérations brutes.

Contrairement au Président Directeur général de la SAPCO, la Cour considère que les rémunérations dépassent le seuil de l'abattement pour l'IR et la SAPCO doit payer la CFCE au lieu de la retenue de 5% relative aux prestataires de service.

2.4. Suivi de la facturation et du recouvrement

2.4.1. Absence d'une véritable politique tarifaire

La principale source de revenus de la SAPCO est le produit des redevances et loyers. Cette facturation fait suite généralement à une attribution de terrain. Dans l'article 2 des « conditions générales d'attribution des terrains », il est stipulé que *« cette attribution se fait en deux étapes soumises à deux régimes différents. La première étape qui comprend toute la période antérieure à la mise en exploitation de l'investissement réalisé sur le lot attribué, est soumise à un régime transitoire. La seconde étape qui part de la date de cette mise en exploitation est soumise au régime normal »*.

Le régime transitoire correspond à une période de deux mois appelée « option conditionnelle » devant permettre à l'attributaire de réunir les éléments d'un dossier succinct. Cette période de deux mois est consentie moyennant le versement d'une commission fixe d'ouverture de dossier de 500 000 FCFA. Au cas où le projet est agréé par la SAPCO, il s'en suit une période de 30 mois en moyenne durant laquelle l'option conditionnelle est transformée en option normale. Durant l'option normale, la Société consent une baisse de 50% du tarif appliqué.

A la fin des travaux, et dans un délai maximum de trois mois après la réception provisoire, la SAPCO doit procéder à l'établissement de l'acte de cession de bail en faveur de l'attributaire. Cette cession, effectuée moyennant le versement d'une annuité dont le montant est fixé à 435 FCFA hors taxes par m², marque le début du régime normal.

La facturation ainsi définie ne concerne que l'établissement et l'exploitation pour des promoteurs immobiliers disposant d'un projet touristique.

La revue de plusieurs baux a permis de constater que :

- certains bénéficient d'une facturation forfaitaire ;
- d'autres payent 300 FCFA/m² ou 1 200 FCFA/m² au lieu des 435 FCFA ;
- d'autres en plus du loyer de 435 FCFA/m² payent une autre redevance pour exercer une activité au niveau de la Station de SALY ;
- d'autres par contre, en plus du loyer qui est de 2 400 FCFA/m² paient une redevance mensuelle de 200 000 FCFA.

En outre, les lotissements réalisés au profit des habitants du village traditionnel de SALY et du personnel de la SAPCO sont facturés respectivement à 5 000 FCFA et à 15 000 FCFA par an et par lot.

Aucun document formalisant les tarifs appliqués et les conditions d'implantation des autres acteurs de la station de SALY, à savoir les commerçants, les concessionnaires bénéficiant d'un droit d'exercer une activité quelconque, n'ont été présentés à la Cour.

Par ailleurs, l'analyse des dossiers disponibles à la Direction des Etudes et Travaux, de la Planification et de la Promotion, a fait ressortir l'existence de « droits de porte » que les promoteurs doivent payer pour pouvoir bénéficier d'un bail. Dans certains cas, c'est le Directeur des Etudes et Travaux, de la Planification et de la Promotion qui détermine le montant de ces droits en relation directement avec le client. Aucun acte définissant ces droits, ni le mode de calcul, ni le champ d'application, ni l'assiette de calcul n'a été présenté à la Cour.

De plus, l'exploitation des comptes « 707 220 DROITS DE PORTE » fait état de plusieurs versements retrouvés dans les comptes bancaires mais non retracés dans les comptes clients. Cette pratique ne permet pas un suivi régulier de ces opérations surtout en cas de défaillance du client.

La Cour ne peut comprendre la perception par la SAPCO de droits de porte, pratique purement commerciale et privée. En tant que concessionnaire de service public, celle-ci doit revoir cette pratique dans le cadre du réaménagement de sa politique tarifaire.

2.4.2. Défaut de suivi de la facturation

Le processus de facturation à la SAPCO comporte quatre niveaux de contrôle :

- un premier au moment de l'édition de la facture ;
- un deuxième par le Directeur des Etudes et Travaux, de la Planification et de la Promotion ;
- un troisième par la Directeur financier et comptable ;
- et un quatrième au moment de sa signature par le Président Directeur général.

Ces contrôles ne concernent en général que les factures des nouveaux clients en rapprochement avec le bail nouvellement établi. Pour les factures des clients existants, aucun élément de contrôle n'est relevé à ce stade du processus.

De plus, il n'existe aucun état des factures émises ; le seul élément de contrôle dont dispose le Responsable du Bureau Liaison et Matériel étant la numérotation des factures. En effet, seule la chronologie des numéros lui sert de référence pour s'enquérir de l'existence ou non de manquants à la réception de ces dernières.

Il en est de même pour le Responsable du Bureau Courrier de la Direction de l'Exploitation de SALY, qui ne reçoit aucune liste des factures transmises et les distribue pour la plupart sans décharge.

La revue de l'ensemble des factures émises en 2009 fait ressortir l'existence de plusieurs factures sans date d'établissement, sans date d'échéance, des factures dont la date d'établissement est postérieure à la date d'échéance et des factures de régularisation émises en 2009, pour des loyers de 2007, 2008 et 2009.

2.4.3. Défaut de suivi et d'archivage des carnets

Les agents de recouvrement et le Caissier principal de SALY s'approvisionnaient en carnets de reçus directement auprès du Chef du Service de l'Administration générale (SAG). Celui-ci dispose d'un lot de carnets qu'il distribue en fonction des demandes faites par ces derniers. Les demandes sont satisfaites systématiquement sans contrôle des carnets épuisés et sans le respect de la chronologie des numéros de carnets.

Le seul dispositif sécuritaire pris au niveau du Chef du SAG est la signature des décharges. Cependant, celles-ci ne sont pas bien archivées et lors de la mission de contrôle, le Chef du SAG n'était pas en mesure de prouver leur exhaustivité du fait qu'elles sont sur papier libre, non numérotées et dispersées dans des dossiers. En plus, certaines d'entre elles ne portent pas de signature.

Cette situation présente un risque élevé relatif à l'utilisation des carnets et la traçabilité des montants encaissés.

2.4.4. Absence d'états des impayés

La SAPCO dispose d'un Service de Recouvrement logé à la Direction Juridique et du Contentieux. Ce Service comprend, en plus du Chef de Service, un agent recouvreur basé à Dakar et un second basé à SALY.

Interrogés sur les outils de gestion dont ils disposent, les agents du Service de Recouvrement n'ont pas été capables de produire un état de recouvrement sur la période sous revue. Les opérations de recouvrement qu'ils effectuent sont faites sur la base des états d'encaissement comptable qui ne comportent pour chaque client que les sommes dues et les montants payés durant l'année.

Cette situation est plus grave pour l'Agent de Recouvrement de la Station de SALY qui ne dispose pas de l'état d'encaissement comptable. Ainsi, en l'absence d'états de recouvrement retraçant pour chaque client l'ancienneté de ses créances, les agents recouvreurs se contentent du moindre paiement car ne disposant pas de la situation exacte des sommes à réclamer.

Au 31 décembre 2009, la situation des créances figurant au grand livre comptable est de 1 039 061 112 de FCFA. Or, l'analyse des comptes clients sur la période 2006 à 2009 fait ressortir des impayés sur la facturation des quatre années de 402 202 536 FCFA, ce qui signifie que la moitié de la créance totale est antérieure aux quatre années sous revue.

2.4.5. Défaut de formalisation des délais de recouvrement

La gestion du recouvrement a toujours été problématique à la SAPCO avec un changement de localisation du Service de Recouvrement, qui est allé même jusqu'à être transformé en Département directement rattaché au Président Directeur général en décembre 2010.

Cette situation est aggravée par le fait que les actions de recouvrement n'ont pas fait l'objet d'un formalisme précis. En effet, aucun délai d'initiation des actions de recouvrement à savoir, le rappel, la lettre de relance, la mise en demeure et l'action en justice, n'a été formalisé.

2.4.6. Absence de pénalités de retard

A l'article 15 du modèle de bail à usage commercial, il est précisé que : « *le Repreneur reconnaît que lorsqu'il sera débiteur de redevances ou de charges d'arriérés, il subira automatiquement, sans besoin d'une mise en demeure, une pénalité égale à 10% du montant de la redevance annuelle par mois de retard et ce à partir du 30^{ème} jour suivant la date d'exigibilité des sommes dues, le tout sans préjudice du paiement des loyers normaux (encours et arriérés)* ».

Dans la pratique, aucune pénalité de retard n'a été appliquée à ce jour bien qu'il existe des créances avec des années de retard.

2.5. Gestion des frais généraux et du restaurant « TERAL GAAN »

2.5.1. Prise en charge de dépenses ne concernant pas la Société

La revue des liasses comptables a fait ressortir l'existence de dépenses supportées par la SAPCO au profit du Comité de la Station de SALY. Ce Comité est une association qui regroupe l'ensemble des acteurs de la Station de SALY et dont la présidence est assurée par le Président Directeur général de la SAPCO.

C'est ainsi que la facture n° 01/09/2008 de la « Société sénégalaise de concassage » relative à des travaux pour lutter contre l'érosion côtière a fait l'objet de deux règlements par la SAPCO, par chèque n° 4324426 d'un montant de 5 000 000 FCFA et par chèque n° 4324429 de 4 000 000 FCFA.

De même, la Société Sen power IS2E a bénéficié de plusieurs règlements pour un montant de 49 349 999 FCFA TTC, et portant sur l' « Etude et la mise en place d'un dispositif de protection du littoral de SALY-phase 1 (Royal, Teranga et village) ».

2.5.2. Importance des dépenses de promotion et dons à la gendarmerie et aux Sapeurs pompiers

La revue des pièces justificatives des opérations comptabilisées dans le compte frais de promotion et de mission révèle que les frais de sponsoring occupent une place assez importante. L'examen détaillé de ces frais a fait ressortir que ces opérations portent sur des manifestations comme « gala de lutte », « miss Sénégal », « jeux de dames », « soirée de gala ».

Au total, plus de 95 millions ont été distribués par la SAPCO sous forme de sponsoring entre 2006 et 2009.

Il y a lieu de rappeler que la mission de promotion assignée à la SAPCO dans le cadre de la convention avec l'Etat du Sénégal consiste à faire connaître la destination Sénégal et plus particulièrement la Station balnéaire de SALY, et non de mettre en premier plan la SAPCO elle-même.

En outre, l'analyse détaillée des comptes « dons » fait ressortir, en plus des sommes versées à l'Association SAPCO-Solidaire, des dons qui ont été accordés au personnel à l'occasion de la « tamkharit », de la rentrée scolaire, du ramadan, des pèlerinages aux lieux saints de la Chrétienté et de l'Islam et d'autres accordés à des tiers. Il ressort de cette analyse que la Société distribue aussi plusieurs billets d'avion à l'occasion de ces pèlerinages à des tiers non employés à la SAPCO mais aussi à la Présidence de la République via le Chef de Cabinet du Président de la République.

Par ailleurs, il a été constaté que, suite à l'implantation d'une Brigade spéciale de Gendarmerie et d'une Caserne de Sapeur-pompier, la SAPCO supporte des frais dénommés « popote ». Elle prend également en charge une fraction des factures d'eau et d'électricité de la Brigade spéciale et de la Caserne. Aucune convention relative à ces participations n'a été présentée à la Cour.

2.5.3. Faiblesse de la productivité du personnel du Restaurant « Teral Gan »

Le restaurant fonctionne à perte avec un chiffre d'affaires inférieur aux seules charges salariales. En 2006, pour un chiffre d'affaire d'environ 54 millions, ses charges de personnel s'élèvent à 64,5 millions de FCFA. De même en 2009, le restaurant a réalisé un chiffre d'affaires de 39 millions pour des charges de personnel s'élevant à 51,7 millions de FCFA.

Bien que la restructuration soit effectuée au niveau de cette unité, notamment par la réduction du personnel, les charges salariales constituent toujours la part prépondérante des charges globales.

Ce fonctionnement à perte résulte, entre autres raisons commerciales, de l'emploi d'un effectif pléthorique et d'une utilisation peu efficiente.

2.6. Gestion des baux

2.6.1. Détournement d'objectifs et dénaturation de la Station

Principale réalisation de la SAPCO, la station balnéaire de SALY a été inaugurée en 1983. Pour sa réalisation, l'Etat du Sénégal avait signé avec la SAPCO :

- une convention générale définissant les attributions et les pouvoirs de la SAPCO pour réaliser son objet social ainsi que leurs prérogatives et leurs obligations réciproques ;
- et une convention d'établissement destinée à conférer à la SAPCO les garanties juridiques et les avantages fiscaux nécessaires à son bon fonctionnement.

Ainsi un bail sur un terrain nu sis à SALY-Portudal, d'une superficie de six cent hectares (600 ha) nécessaire à la réalisation du projet, a été accordé à la Société. Le terrain objet du bail porte sur le titre foncier n° 3405 Thiès, propriété de l'Etat du Sénégal.

Au titre du bail, les obligations qui incombent à la SAPCO sont :

- « 1. *respecter les dispositions des conventions qu'elle a passées avec l'Etat ou la Banque mondiale ;*
2. *réaliser les travaux d'infrastructure et de viabilité de la zone de SALY ;*
3. *réaliser les équipements collectifs d'animation ;*
4. *procéder au lotissement de la zone en vue de son attribution à des promoteurs touristiques ou de son utilisation directe ».*

De plus, « *il est interdit à la Société de changer la destination des lots telle qu'elle résulte de l'obligation de mise en valeur ci-dessus décrite* ».

Le morcellement du bail de la SAPCO a connu une croissance assez importante. L'analyse de l'occupation du sol fait ressortir que les morcellements qui ont été faits avaient principalement comme destination, l'usage d'habitation. En effet, durant les dix dernières années, plus de 60 hectares ont été attribués alors qu'en janvier 2000, seuls 8,5 hectares étaient distribués pour les terrains à usage d'habitation. Cette situation est en contradiction avec l'objet social de la Société et les obligations mentionnées sur le bail.

Par ailleurs, selon l'article 6 de la Convention générale, « *les terrains ainsi acquis par l'Etat, seront en conformité avec les dispositions de l'article 39 du Code du domaine de l'Etat, loués à la SAPCO, à l'exception des aires des villages, de leurs extensions prévues et de leurs besoins correspondants en sol pour la culture, aux termes d'un bail emphytéotique* ».

De ce fait, les aires des villages, leurs extensions prévues de même que les terres de culture sont exclues de la compétence de la SAPCO. Elle aurait dû délimiter le village traditionnel de SALY de même que les terres nécessaires à son extension future et prendre des dispositions de manière à éviter la cohabitation directe entre les infrastructures hôtelières et les bâtiments à usage d'habitation.

2.6.2. Processus et conditions d'attributions non respectés

Selon le contrat de bail liant l'Etat à la SAPCO, « *la Société est autorisée à sous-louer les lots viabilisés aux investisseurs ou à leur céder son bail sur des lots identifiés à des conditions fixées par elle-même et acceptées par l'administration après consultation de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales (CCOD)* ».

Pour ce faire, la SAPCO a établi « les conditions générales d'attributions des terrains ». Il est stipulé dans ces conditions en leur article 2 que l' « *attribution se fait en deux étapes soumises à deux régimes différents. La première étape qui comprend toute la période antérieure à la mise en exploitation (...), la seconde étape qui part de la date de cette mise en exploitation (...)* ».

Lesdites conditions prévoient que le Président Directeur général peut consentir une option de deux mois, dite option conditionnelle, sur un des lots disponibles à SALY à toute personne physique ou morale qui en fait la demande. Cette option est consentie moyennant le versement d'une commission fixe non remboursable d'ouverture de dossier de 500 000 F CFA.

Si le projet est agréé par la SAPCO, l'option conditionnelle est transformée en une option normale qui est notifiée à l'attributaire par lettre. Cette lettre précise les conditions générales et les conditions financières de l'option et celles qui figureront sur le bail définitif. A la suite de la réalisation des travaux dans les délais et conditions imposés par la SAPCO et dans un délai de trois (3) mois après la réception provisoire, la SAPCO doit procéder à l'établissement de l'acte de cession de bail en faveur de l'attributaire.

De l'examen de 124 dossiers ayant fait l'objet d'une cession de bail ou d'une conclusion d'un avenant durant la période sous revue, il ressort les constats suivants :

- une absence de demande d'attribution d'un lot à usage d'habitation pour les attributions directes ;

- un défaut de promesse de cession correspondant à la période transitoire pour les projets ;
- une cession de bail effectuée avant même la production des cahiers de charges et de la justification de la capacité financière du promoteur des projets ;
- un défaut de mention des droits de porte dans les conditions de cession figurant sur les baux ;
- un transfert de bail récurrent ;
- un défaut d'enregistrement des baux et actes de cession des impenses ;
- des dossiers comportant uniquement l'acte de cession ;
- une absence d'avis de la Commission de contrôle des Opérations domaniales.

2.6.3. Défaut d'application du barème en vigueur pour certains baux

- Bail octroyé à Monsieur et Madame WADE

Par bail n° 838 en date du 28 avril 2003, la SAPCO a octroyé à Monsieur et Madame Abdoulaye WADE, un terrain de 23.995 m² avec un loyer annuel forfaitaire de 2 millions de FCFA.

Par avenant n° 1643 du 21 mai 2007, la superficie du terrain a été élargie à 28 813 m² et le loyer fixé à 2,5 millions de FCFA par an. Au vu de la superficie, le loyer aurait du être fixé à plus de 12 millions par an en application du barème de 2007, soit un manque à gagner de 9 millions.

Le Président Directeur général explique cette situation dans les termes qui suivent : « *Monsieur et Madame Abdoulaye WADE occupaient un terrain d'une grande superficie sur le site de SALY Nord depuis 30 ans, avant la convention générale du 29 août 1977 liant la SAPCO à l'Etat du Sénégal. Ils obtinrent de la SAPCO une promesse de bail de 38 980m², donc sur une surface réduite (...).*

En dépit de toutes les impenses réalisées sur le site, la SAPCO a consenti sur le même lot n°8, un bail à Madame Anna Ba DIA de la SIPRES qui était installée déjà sur le lot 21 sur une superficie de 66893 m², au détriment de Monsieur et Madame Abdoulaye WADE. En 2003, Monsieur et Madame WADE toujours occupants des lieux, manifestèrent le désir de conserver leur terrain dont l'occupation était ininterrompue. Madame Anna BA accepta de laisser à Monsieur et Madame WADE une superficie de 20 000 m² du morcellement auquel elle avait procédé avec l'accord de la SAPCO aux conditions suivantes :

- *voir étendre sa superficie à 70 000 m² pour s'adosser au Golf de SALY offrant plus d'intérêt pour réaliser son programme de villas touristiques ;*

- être intégralement remboursée par M et Mme WADE, des redevances qu'elle avait déjà payées à la SAPCO, soit la somme de 14 553 000 de FCFA. Ce remboursement fut fait par Monsieur WADE.

Les conditions satisfaites, un bail fut consenti à Monsieur WADE sous le numéro n° 838 du 28 avril 2003 pour une superficie de 23 995 m² et la somme annuelle forfaitaire de 2 millions. (...) ».

La Cour maintient que, même au tarif de 200 FCFA le mètre carré, Monsieur et Madame WADE auraient dû payer une somme nettement supérieure au forfait annuel de deux millions de FCFA.

En tout état de cause, le tarif légal de 435 FCFA/m² doit être appliqué à tous attributaires de baux quelle que soit leur qualité.

- Bail octroyé à Monsieur Bocar Samba DIEW

Par bail n° 1395 du 29/08/2006, un terrain de 11 370 m² a été attribué à Monsieur Bocar Samba DIEW pour la réalisation d'un complexe touristique. Ce nouveau bail résulte du transfert du bail n° 1111 en date 11 avril 2005 à la demande de son ancien propriétaire Mme Arame DIOP KEBE qui devait aussi y réaliser un projet touristique.

De l'examen du dossier, il résulte que Mme A. D. KEBE avait bénéficié de la promesse de cession n° 607 du 20 février 2001, sans obtenir le bail en raison de d'une capacité financière non prouvée et du défaut de réalisation des travaux dans un délai de 18 mois à compter de mars 2001.

De l'analyse des deux baux, il ressort qu'ils portent sur le même terrain et font l'objet du même projet et aucun dossier de Monsieur DIEW n'est présenté.

De plus, il apparaît, au vu de la lettre n° 2141 SAPCO/DETPP/khd du 29 septembre 2009, que Monsieur DIEW est exonéré des redevances exigibles sur le terrain objet du bail n° 1395 en contrepartie de son engagement de mettre à la disposition de la Mairie de SALY, un ensemble immobilier de bureaux pour une durée de six mois correspondant à la phase de construction de l'Hôtel de Ville de SALY. Par lettre n°379/SAPCO/DETPP/DFC/es du 24 mars 2010, il a été procédé au remplacement de l'exonération par une prolongation d'option de 24 mois du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2011.

Selon le Président Directeur général, « l'exonération accordée à Monsieur Bocar Samba DIEW en date du 29 septembre 2009, provient de son engagement de loger la Mairie de SALY gratuitement, d'arrêter l'exécution de son projet jusqu'à la fin des travaux de l'Hôtel de ville. C'est pour compenser l'occupation du site et de ses bâtiments par la Mairie que l'exonération de loyer lui a été accordée ».

Il y a lieu de relever que le nouveau promoteur a bénéficié d'une exonération puis d'un prolongement d'option et que les avantages accordés au nouveau promoteur paraissent disproportionnés quant à la superficie du projet comparée aux bureaux mis à la disposition de la Mairie.

2.6.4. Détournement de destination des baux accordés à des promoteurs immobiliers

Concernant la gestion des baux, la Cour a constaté que la SAPCO procède à des morcellements pour vider des contentieux se détournant ainsi de sa mission originelle. Les baux présentés ci-après en donnent une illustration.

- Bail octroyé à FINIKAR

Par bail n°1260 du 02/01/2006, la SAPCO a octroyé à la SARL FINIKAR un terrain de 2 000 m² devant abriter « un parc d'exposition et de vente de véhicules utilitaires ».

Cependant, il a été constaté que le bail a porté sur une superficie morcelée en quatre lots de 1000 m², 700 m², 150 m² et 150 m² ayant, entre autres objets, la réalisation de bâtiments à usage d'habitation. Le morcellement est effectué par bail n° 1650 du 25/05/2007 au profit de la SARL FINIKAR pour 1 000 m² en remplacement du bail n° 1260, suite, selon le Président Directeur général, d'une sollicitation de cette dernière « *pour vider un contentieux entre les associés qui ont convenu d'une séparation de leur activité et de leurs impenses* ».

- Bail octroyé à la SCIA

Par bail n°1261 du 02/01/2006, la SAPCO a octroyé à la SCIA, représentée par Monsieur Cheikh AMAR, un terrain de 28 905 m² devant abriter un complexe touristique.

A l'examen du dossier, il ressort que le terrain avait déjà fait l'objet du bail n°481 du 31/12/99 attribué à la même structure puis retiré le 13 septembre 2002 pour non respect du calendrier d'exécution des travaux, pour être morcelé et attribué en partie, par bail n°1078 du 04 janvier 2005, au profit de Monsieur Modou Mamoune SAMB ; il s'agit là d'un détournement de destination. Il importe de noter que, par la suite, ce bail a été annulé puis réattribué en janvier 2006 à la SCIA.

- Bail octroyé à la société AQUA INVEST SA

Par bail n° 1503 du 30/11/2006, la SAPCO a accordé un terrain de 10 000 m² à la Société AQUA INVEST SA, représentée par Yvan CLUYDTS et Eric DUBOUCHET, pour la réalisation d'un village de vacances avec un différé de paiement de 10 ans et des droits de porte de 15 millions de FCFA.

A l'analyse du dossier, il apparaît que ce bail fait suite à une demande de compensation foncière. En effet, la Société AQUA INVEST SA avait été attributaire d'une parcelle de 7 087 m² sise à Guéréo Ndoss, destinée à accueillir un réceptif hôtelier. Le bail concerné n'a pas été approuvé parce que la zone a été déclarée par la suite non aedificandi, alors que le promoteur avait déjà débuté la mise en valeur du site. Les impenses ont été évaluées à environ 27 millions de FCFA par les services du Cadastre.

Cependant, les avantages accordés à la Société AQUA INVEST SA paraissent démesurés car pour un terrain d'une superficie initiale de 7 087 m², elle se retrouve avec un autre de 10 000 m², un différé de paiement accordé sur 10 ans correspondant à plus de 50 millions de FCFA le loyer.

Par ailleurs, la revue des dossiers produits par la Direction des Etudes et Travaux, de la Planification et de la Promotion fait ressortir un volume important de transferts de baux. Ces transferts font suite à des cessions de baux et les demandes de transfert sont initiées soit par le nouvel acquéreur soit par l'ancien propriétaire. Ces cessions portent principalement sur des terrains nus et ont tous fait l'objet d'établissement d'un bail au nouvel acquéreur par la SAPCO.

3. Principales recommandations

La Cour recommande :

- **Au Premier Ministre** de veiller à une dotation budgétaire suffisante des services de la Gendarmerie et des Sapeurs Pompiers intervenant au niveau de la station de SALY, qui puisse leur permettre d'éviter de recourir à l'appui de la SAPCO pour couvrir tous leurs besoins matériels et financiers.
- **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances** de veiller au respect des conditions et procédures de remise fiscale d'une dette et d'inviter la Direction générale des Impôts et des Domaines à préciser, évaluer et notifier les titres concernés par la remise fiscale.
- **Au Ministre chargé du Tourisme :**
 - d'inviter le Conseil d'administration à étudier les voies et moyens en vue d'un règlement définitif du contentieux SAPCO-SAVANA.
- **Au Président du Conseil d'administration** de veiller au respect des délais fixés par l'OHADA pour l'arrêté et l'adoption des comptes annuels de la SAPCO.

- **Au Président Directeur général :**

- de prendre les dispositions nécessaires pour mettre fin aux interventions de l'Auditeur interne dans l'exécution des tâches opérationnelles ;
- d'actualiser le manuel des procédures en prenant en compte le volet gestion budgétaire ;
- d'élaborer chaque année un rapport d'exécution budgétaire portant sur douze mois et de le soumettre au Conseil d'administration pour adoption ;
- d'harmoniser les comptes budgétaires et les comptes comptables afin de faciliter l'analyse des écarts entre prévisions et réalisations ;
- de procéder à la séparation des services comptable et financier afin d'éviter les cumuls de fonctions incompatibles ;
- de procéder à l'évaluation du contrat d'assistance comptable et d'en tirer toutes les conséquences ;
- d'inviter la Direction financière et comptable à corriger les imputations comptables incorrectes et les erreurs d'enregistrement ;
- de prendre des mesures urgentes pour le respect par la SAPCO de ses obligations fiscales et la poursuite des efforts pour améliorer la situation financière de la société en veillant notamment à un meilleur recouvrement des recettes ;
- de veiller au respect des dispositions de la circulaire n° 001/PR/SG/DRSP du 2 janvier 1990 relative aux conditions de paiement de primes de rendement ;
- de prendre des mesures urgentes pour le redressement du restaurant TERAL GAAN ou d'envisager l'arrêt de son exploitation si des améliorations ne sont pas notées ;
- de mettre un terme aux distributions abusives de dons sans lien avec l'objet social de la Société ;
- d'inviter l'Auditeur interne à procéder au contrôle des carnets épuisés ;
- de diligenter une enquête sur le sort des carnets de reçus d'encaissement du Caissier principal et des agents de Recouvrement ;
- de revoir la procédure de distribution des carnets et leur archivage au niveau de la Direction Financière et comptable et du Service de Recouvrement ;
- d'exiger du Caissier principal, de Monsieur Idrissa SAMB et de l'Agent de Recouvrement, Monsieur Malick AW, le remboursement des sommes encaissées et non reversées ;
- d'étudier les voies et moyens pour le recrutement d'un responsable de la fiscalité et la mise en place des procédures fiscales pour une meilleure maîtrise des risques ;

- d'étudier les voies et moyens pour mettre un terme à la pratique de droits de porte ;
- d'inviter les services concernés à veiller au respect des procédures de facturation de sorte à éviter les différents manquements relevés sur la gestion de la facturation ;
- de veiller à la formalisation des procédures de recouvrement, à une application rigoureuse des pénalités de retard et à la production d'états d'impayés actualisés ;
- de prendre les dispositions nécessaires en vue de respecter les prévisions budgétaires sur la ligne des dons et de veiller à dissocier les dons des frais de sponsoring ;
- de mettre un terme aux appuis à la gendarmerie et aux sapeurs pompiers ;
- de limiter les recrutements de personnel temporaire aux seuls besoins de la société et de procéder à une sélection basée sur des critères objectifs ;
- d'étudier les voies et moyens en vue de réduire les charges du personnel au niveau du Restaurant TERAL GAAN afin d'améliorer sa rentabilité ;
- de veiller à la préservation de l'objet de la station en respectant scrupuleusement les dispositions de la convention générale liant la SAPCO à l'Etat ;
- de mettre fin aux morcellements illégaux de parcelles à usage d'habitation tendant à dénaturer la station ;
- d'appliquer à tous les particuliers bénéficiaires d'un bail les tarifs en vigueur ;
- de mettre un terme à la pratique consistant à recourir aux morcellements pour vider des contentieux entre associés ;
- de veiller au respect des procédures relatives aux retraits de baux ou expulsions ;
- de faire appliquer le tarif normal et de recourir le moins possible aux exonérations de redevances;
- de définir des procédures claires en matière de compensation et de réparation des préjudices liés à la délocalisation des projets des promoteurs et de veiller à leur application ;
- d'observer une plus grande rigueur à la validation des projets et à l'octroi des baux notamment en ce qui concerne la compatibilité des activités avec les lieux d'implantation.

REPONSE DE MONSIEUR NDIUGA SAKHO

2.1.1 Retard dans l'arrêté des comptes

L'arrêté des comptes a toujours accusé du retard avant ma prise de fonction. Mais à partir de 2002, le retard constitue l'exception. Les Etats Financiers sont établis par le Cabinet BFC avant le 30 avril conformément aux délais de la DGID et les réunions du CA et de l'AG se tiennent au mois de Juillet. Les retards découlent de la période de restructuration du capital social. Certains retards sont occasionnés quand les Commissaires aux comptes (KPMG) demandent des informations et notes complémentaires sur certains points. En tout état de cause, les AG hors délai sont tenues avec l'autorisation du Président du Tribunal Régional de Dakar.

2.1.2 Contentieux SAPCO SAVANA

Les contentieux qui opposent la SAPCO au Groupe SAVANA datent d'il y a 30 ans avec une dizaine de procédures en cours, dont une seule a connu son épilogue, qui concerne l'expulsion de l'hôtel SAVANA Koumba. En héritant de ce dossier, je n'avais d'autre choix que de poursuivre les procédures pour préserver les intérêts de la SAPCO sous les conseils de nos avocats au premier rang desquels. Maître Aïssata Tall SALL, Maître Mayacine Tounkara et Maître Franck ZEITOUN.

2.1.3 Lacunes au niveau de l'organigramme et défaut de mise à jour du Manuel de Procédures

A ma demande la Délégation au Management Public (DMP) a effectué une mission d'Audit organisationnel et stratégique qui a permis la validation d'un nouvel organigramme au cours du CA du 09 février 2002 suivi d'un atelier d'appropriation avec le Personnel au Novotel, le 12 février 2002. Le Manuel de procédures a fait l'objet de deux révisions : après la mission de la DMP (en 2002) et avec le décret 2004 - 1185 d'élargissement des compétences intervenu le 27 août 2004.

2.1.4 Intervention de l'Auditeur Interne dans l'exécution des tâches opérationnelles

L'intervention de l'Auditeur Interne ne visait qu'à renforcer le dispositif de contrôle a priori des différentes opérations financières en cas de départ en mission du Directeur Général.

2.2.2 Rapports d'exécution budgétaires incomplets

Les rapports sont présentés chaque trimestre et soumis au contrôle financier, à la cellule de gestion des portefeuilles de l'Etat et au Secrétaire Général du Ministère des Finances. En fin d'année, et au cours du processus d'élaboration du budget, seules les données jusqu'au mois de novembre de l'exercice sont encore disponibles.

2.2.1 Absences de procédures budgétaires

Une procédure budgétaire existe bel et bien, puisque dès le mois de septembre, une note de service est prise demandant à toutes les directions et services de présenter leur plan d'actions sectoriel et une réunion d'arbitrage est tenue au niveau de la Direction Générale pour intégrer les directives de la Lettre de Politique Sectorielle du Ministère de Tutelle.

2.2.4 Cumul des tâches

Conformément à l'organigramme, les fonctions de caissier principal du Siège et de Saly sont bien distincts de celles des comptables au niveau de la Direction Financière et comptable.

2.3.1 Déficit structurel chronique

Le 07 aout date de ma prise de fonction, les capitaux propres de la société étaient de- 1276 322 000 FCFA. Les dettes de la SAPCO s'élevaient à la somme de 2.113.281.000 F CFA (y compris les dettes sociales et l'ensemble des cotisations n'ont jamais été reversées) et le capital social a été sérieusement entamé au 3/4. En 2001, le résultat net était négatif de 153.000.000 F CFA et le report à nouveau était de - 2 322 942 652 F CFA (cf états financiers 2002). Les mesures de redressement entreprises ont permis à la SAPCO d'engranger (pour la première fois de son histoire) des bénéfices cumulés de 2002 à 2006 de 929.433.435. FCFA. Notre chiffre d'affaires a doublé. La SAPCO s'acquitte normalement des ses obligations sociales (IPRES, CSS). La TVA a commencé à être reversée à partir de 2002 et les arriérés au titre de l'IPRES ont été soldés. En 2006, les encours et moratoires versés sont estimés à 448.000 000 FCFA.

Principaux agrégats de la gestion

DES	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
CA	1286734224	1115953529	1080562151	1007111483	992721680	1026461359	1026461359	932634232	1023313429	563895484
VA	575665506	605854750	589870437	718878509	197456251	604010722	687166588	536626871	406566635	230864383
RN	635480	35080184	-57039628	-1478122	132367035	84533878	195325438	210833504	306473580	-153379772

2.3.2 Paiement de primes

Le paiement de primes en 2005 et 2006 a été effectué dans le strict respect des dispositions des décrets 76-122 du 3 février 1976 et 88-1726 du 22 décembre 1976 et de la circulaire 001/PR/SG/DSRP du 02 janvier 1990, et avec l'approbation préalable des organes délibérants, du Contrôle Financier et de la Présidence de la République.

2.3.3 Abus dans le versement de dons et libéralités

Les dons versés concernent principalement la subvention annuelle versée à l'Association Sapco solidaire, la prise en charge de la nourriture et factures de services de l'Etat à Saly (gendarmerie, Sapeurs pompiers, eaux et forêt etc.), la subvention à la réfection de mosquées à saly et le pèlerinage à la Mecque à deux notables de saly. « les chefs religieux » n'ont pas perçu globalement plus d'un million par an. Aucun chef religieux n'a touché plus de trois cent mille FCFA. Les autres actions concernent la participation à des actions de promotion et de soutien aux activités culturelles, sportives et touristiques conformément à l'article 20 de la Convention liant la SAPCO à l'Etat du Sénégal.

2.4.1 Absence d'une véritable politique tarifaire

La SAPCO applique une politique tarifaire conformément à la directive de la CCVCEP en 2001, qui avait constaté des disparités notables dans les prix pratiqués. Les séances des CA des 08 et 09 février 2002 ont recommandé le principe de l'indexation qui est passé de 200 F/m² à 435 F/m² tenant compte des zones viabilisées et non viabilisées pour les hôtels et résidences ; une hausse de 20% pour les boutiques et le réexamen des contrats au cas par cas pour les adapter à la nouvelle tarification qui distingue les projets d'hébergement touristique, les contrats à usage d'habitation, les équipements commerciaux, les concessions d'activités et les affectations villageoises. Cela a permis le doublement du chiffre d'affaires.

2.4.2 Défaut de suivi de la facturation

Chaque mois, un listing des factures est établi visé par la Direction des projets, puis par la direction financière avant d'être signé par la Direction Générale puis, envoyé au bureau du courrier pour transmission.

2.4.4 Absence d'états des impayés

La Direction financière établit chaque mois la situation des impayés qui retrace les créances, les versements effectués, les moratoires accordés et s'il ya lieu, signaler la cessation d'activités.

2.4.5 Défaut de formalisation des délais de recouvrement

L'Auditeur interne a mis en place des procédures opérationnelles qui déterminent les différentes étapes depuis la lettre de rappel, la mise en demeure jusqu'à la procédure judiciaire. Périodiquement, une liste des clients douteux est transmise par la Direction juridique à nos avocats.

2.5.1 Prise en charge de dépenses ne concernant pas la Société

Les dépenses engagées dans le cadre de la lutte contre l'érosion côtière à Saly sont réparties entre la SAPCO, la Mairie et les Hôteliers. La SAPCO en tant qu'entité de gestion de la Station touristique est obligée de s'impliquer dans toute action visant l'entretien des infrastructures, et la préservation des plages, conditions essentielles du développement touristique.

2.6.1 Détournement d'objectifs et dénaturation de la station

L'article 7 de la Convention liant la SAPCO à l'Etat du Sénégal précise bien que la mise en valeur des terrains des zones prioritaires est tributaire des exigences du marché. La SAPCO a poursuivi les affectations destinées à la parahôtellerie entamées depuis les années 90 avec une dizaine de résidences et des lotissements à usage d'habitation. De même, qu'en 2000 la plupart des villageois ont abandonné les zones de culture pour disposer à leur demande, de baux en contrepartie d'un forfait de 5000 F CFA l'unité.

2.6.2 Processus et conditions d'attribution non respectés

La simplification de la procédure existait bien avant ma prise de fonction et a été renforcée à la demande du Conseil Présidentiel sur l'Investissement (CPI) pour faciliter la mise en place des investissements et l'obtention du permis de construire dans des délais réduits. Car n'est il pas étonnant de recevoir son bail seulement, après avoir réalisé son projet au bout de deux ans ?

2.6.3 Défaut d'application du barème en vigueur pour certains baux

M. et MME WADE

Le prix appliqué à M et Mme WADE a été fixé au regard des prix pratiqués dans la zone qui était de 200 F HT le m² si l'on tient compte de leur occupation depuis 30 ans, des investissements réalisés au moment de leur déguerpissement et des sommes effectivement versées à Mme Anna BA . Certains baux ont été accordés à un tarif forfaitaire pour prendre en compte la nature de leur occupation, leur activité et leur situation contractuelle spécifique. Ex : Golf de Saly (6 F CFA/m²) Diambars (6 F CFA/m²) Assane DIAGNE (500.000 F/an) Président KONARE (500.000 F /m²).

AQUA INVEST

A été installé à Saly à la demande de l'Etat du Sénégal à travers la Direction des Domaines, alors que cette société disposait d'un titre foncier à Guéréo sur une superficie de 7087 m² et a fait l'objet d'une expropriation. La SAPCO leur a accordé un bail sur un site de 10.000 m² non viabilisé.

FINIKAR

La SAPCO a procédé à la demande de FINIKAR au morcellement du lot principal à des lots individuels à ses différents associés.

BOKAR SAMBA DIEW

Bocar Samba DIEW a, à la demande de la SAPCO, mis son site et ses bâtiments à la disposition de la Mairie de SALY avec l'érection de cette nouvelle commune en attendant la construction d'un hôtel de ville, sans aucune possibilité d'exploitation totale ou partielle de son projet.

Transfert de bail

Le Bail étant un titre de propriété, la SAPCO ne peut s'opposer à une demande de transfert en bonne et due forme.

REPONSE DE MONSIEUR IBRAHIMA AGNE

Monsieur,

Suite à votre lettre Réf. N°00186/CC/CAB/rgrp11cmbb du 12 novembre 2012, reçue le 16 novembre 2012, portant Insertion dans le Rapport public 2011 de la Cour des Comptes, je saisis l'opportunité de vous faire parvenir ces quelques observations.

En effet, dans le courant de l'année 2011, vos services ont passé plusieurs jours à Saly dans le cadre normal de leurs missions de contrôle des Entreprises publiques et parapubliques dont fait partie la SAPCO. Vos Inspecteurs/ Contrôleurs ont tenu plusieurs séances de travail individuelles, pointues avec la plupart des employés en fonction des objectifs assignés à leur mission.

En ce qui concerne le Département du Recouvrement dont je fais partie, mes collègues et moi ont été largement interrogés dans le cadre du travail, à savoir sur le fonctionnement du Service Recouvrement, sur l'historique de notre venue à la SAPCO, sur notre situation matrimoniale, notre cursus, sur les différents postes occupés dans la société, sur les difficultés rencontrées dans le cadre du fonctionnement de ce travail dont le manque criard de moyens dont nous faisons face quotidiennement (insuffisance notoire de moyens de déplacement, absence de logiciel, absence de fichiers clients, etc. ...).

Pour en revenir à l'objet de votre lettre citée en référence et par rapport au passage me concernant dans le rapport, à savoir le sous-chapitre 1.1.1. Recettes non enregistrées en Comptabilité, je tiens à préciser ce qui suit:

Je déclare, de la façon la plus solennelle, que les divers versements d'un montant total de 6.812.594 FCF A (que vos contrôleurs ont noté) ont été intégralement versés et à temps auprès de Mr Idrissa SAMB, Caissier principal de l'époque, contre des décharges individuelles de sa part pour chaque versement de client.

En d'autre terme, à chaque fois que je fais un versement pour un client X (chèque ou espèce) en contrepartie Mr SAMB me fait une décharge en bonne et due forme correspondant au même montant. Mieux mes carnets que vos contrôleurs ont eu à amener (pour les besoins de vérification et de rapprochement avec les journaux de trésorerie et les journaux auxiliaires des clients) disposent tous sans exception de décharges individuelles du Caissier principal pour chaque type de versement effectué auprès de lui, comme ils ont eu à le constater.

Donc par rapport à ce point précis du rapport, je tiens à préciser que je ne suis lié ni de près ni de loin à un quelconque retard dans le reversement des encaissements auprès de la SAPCO, encore moins à leur non reversement.

En d'autres termes, je réaffirme avec force et Dieu m'est témoin, que je n'ai aucune Responsabilité particulière par rapport à ces deux aspects là (c'est-à-dire retard sur le reversement des encaissements et leur non enregistrement en Comptabilité).

La mission de contrôle de vos services a constaté que je n'avais commis aucune faute quelconque par rapport à l'exploitation de ces carnets là, car à chaque feuillet ou reçu de versement correspondait une décharge conforme du Caissier. Pour les sommes encaissées auprès des clients, ma responsabilité s'arrête lorsque j'ai effectivement versé les montants (chèques ou espèces) et les doubles des reçus de mes carnets auprès du Caissier Mr SAMB.

Par ailleurs il est bon de préciser que c'est la DFC de SAPCO qui nous demandait d'effectuer systématiquement tous les versements auprès du Caissier qui se chargeait seul d'acheminer les espèces à la banque (SGBS Saly) et les chèques à la Direction Générale.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments respectueux.

L'intéressé

REPONSE DE MONSIEUR MALICK AW

Monsieur le Président,

Suite à votre courrier N°00184/CC/CAB/rgrpl/cmbb du 12 Novembre 2012, j'ai été vraiment surpris de voir mon nom figuré dans le rapport 2011 de la cour des Comptes sur la Société d'Aménagement et de promotion des Côtes et Zones Touristiques du Sénégal (SAPCO -SENEGAL).

En effet, lors du passage de l'équipe de vérification de la dite cour, le contrôleur Monsieur Ismaïla KEBE avait sollicité des éclaircissements sur mon dossier à la DFC et tous justificatifs nécessaires lui avaient été fournis et au Directeur Général sortant Monsieur NDiouga SAKHO lors de la rédaction de son rapport néanmoins, je vous demanderai de vous rapprocher de la Direction Financière et Comptable de la SAPCO - SENEGAL qui détient tous les justificatifs y afférents.

Aujourd'hui, à cause de la négligence administrative de votre contrôleur Monsieur KEBE et de l'ex Directeur Général de la SAPCO Monsieur N Diouga SAKHO mon nom est trainé dans la boue dans le rapport qui me lie en rien et qu'en conséquence, je serai très heureux que mon nom y soit enlevé./-

Veuillez agréer, Monsieur le Président l'expression de mes sentiments les plus respectueux./-

REPONSE DE MONSIEUR IDRISSE SAMB

Monsieur le Président,

Je viens très respectueusement par la présente auprès de votre haute bienveillance vous remercier pour le droit de réponse que vous avez bien voulu m'accorder, concernant votre rapport de mission sur la sapco au titre des gestions de 2006 à 2009.

Concernant les manquements constatés, je tiens à préciser que c'est à mon retour de congé que j'ai constaté que le rapport était sorti et aussitôt quand la Direction Générale de la sapco m'a saisi, j'ai aussitôt entamé les recherches au niveau de la comptabilité au classement des archives banque, caisse et reçus, un travail pointilleux et méticuleux qui m'a permis de constater que tous les versements retrouvés sont logés dans des versements regroupés dans les reçus de banque, travail que ne pouvait faire les contrôleurs de la cour des comptes à cause du facteur temps.

Toutefois les recherches m'ont permis de retrouver des versements pour la somme de **5.045.854F** sur les **6.812.594F** du rapport. Tous ces documents sont à la comptabilité de la sapco et nous continuons à faire des recherches pour retrouver les documents afférents à la somme restante à la comptabilité.

En espérant avoir été explicite, Monsieur le Président, Je vous prie de croire, à l'expression de ma considération distinguée.

IDRISSA SAMB

Le Rapporteur Général



Boubacar BA
Conseiller maître

Le Premier Président de la Cour



Mamadou Hady SARR

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUE

Tableau n° 1 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 2006	11
Tableau n° 2: Prévisions et réalisations des recettes du budget général en 2006	12
Tableau n° 3 : Prévisions et dépenses effectives du budget général en 2006 ...	13
Tableau n° 4 : Compte de résultat de l'année	17
Tableau n° 5 : Modifications réglementaires des crédits par titre en 2006	18
Tableau n° 6 : Comparaison des montants des modifications entre les actes et le PLR en 2006	19
Tableau n° 7 : Utilisation des crédits en 2006	21
Tableau n° 8 : Dépassements selon la nature des crédits en 2006	22
Tableau n° 9 : Crédits non consommés par titre en 2006	23
Tableau n° 10: Crédits non consommés selon la destination en 2006	23
Tableau n° 11 : Ouvertures de crédits complémentaires et annulations de crédits relatifs aux dépenses d'investissements en 2006	25
Tableau n° 12: Situation des ressources non absorbées en 2006	25
Tableau n° 13 : Rapprochement entre la balance de sortie 2005 et la balance d'entrée 2006	30
Tableau n° 14 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 2007	33
Tableau n° 15 : Prévisions et dépenses effectives du budget général	35
Tableau n° 16 : Situation d'exécution des comptes spéciaux du Trésor en 2007 ...	39
Tableau n° 17: Compte de résultat de l'année 2007	40
Tableau n° 18: Modifications réglementaires des crédits par titre en 2007	41
Tableau n° 19: Comparaison des crédits non consommés de 2006 avec ceux reportés en 2007	44
Tableau n° 20 : Comparaison des dépassements de 2006 avec les reports de crédits en 2007	45
Tableau n° 21 : Décrets de modifications de crédits entre les titres 5 et 6 en 2007	46
Tableau n° 22 : Comparaison des montants modifiés avec la limite autorisée en 2007	47
Tableau n° 23 : Utilisation des crédits des dépenses ordinaires en 2007	49
Tableau n° 24 : Dépassements selon la nature des crédits en 2007	49
Tableau n°25 : Crédits non consommés par titre en 2007	50
Tableau n° 26 : Crédits non consommés par section en 2007	51
Tableau n° 27 : Répartition des dépassements sur CST en 2007	53
Tableau n° 28 : Rapprochement entre la balance de sortie 2006 et la balance d'entrée 2007	57
Tableau n° 29 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances 2008 ..	61

Tableau n° 30 : Comparaison de ratios 2008 avec quelques critères de convergence de l'UEMOA	66
Tableau n° 31 : Evolution du Fonds national de Retraite de 2005 à 2008	67
Tableau n° 32 : Virements de crédits de titre à titre à l'intérieur d'un même ministère	69
Tableau n° 33 : Evolution des dépassements sur crédits évaluatifs entre 2005 et 2008	70
Tableau n° 34 : Différences entre montants obtenus par pointage et montants du CGAF.....	75
Tableau n° 35 : Rapprochement entre balance de sortie 2007 et balance d'entrée 2008	75
Tableau n° 36 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2009 par rapport à la moyenne des recettes réelles des trois dernières gestions connues (2006 à 2008	85
Tableau n° 37 : Evolution des dépenses engagées non mandatées (DENM)	86
Tableau n° 38: Evolution des principales catégories de dépenses	87
Tableau n° 39: Part des dépenses de personnel dans les recettes de fonctionnement	87
Tableau n° 40: Part des dotations Etat dans les ressources d'investissement de la Commune	88
Tableau n° 41: Couverture des dépenses d'investissement par les recettes réalisées	88
Graphique n° 1 : Répartition du Budget (Fonctionnement / Investissement	89
Tableau n° 42 : Comptes dont les modifications budgétaires n'ont pas été inscrites dans le compte administratif.....	114
Tableau n°43 : Répartition de la consommation de carburant par services de 2006 à 2009	131
Tableau n° 44 : Dépenses concernées par les fractionnements de marchés en 2006	132
Tableau n° 45 : Récapitulatif des paiements d'assurances pour les enseignants ..	142
Tableau n° 46 : Récapitulatif des budgets alloués au Rectorat et aux voyages d'études.....	153
Tableau n° 47 : Taux d'exécution du budget suivant les états de mandatemnts	154
Tableau n° 48 : Récapitulatif des titres de transport achetés pour les voyages d'étude de 2001 à 2006.....	156
Tableau n° 49 : Montants décaissés pour l'achat de titres de transport entre 2002 et 2006	158
Tableau n° 50 : Dépenses et des ressources propres de 2005 à 2009	167
Tableau n° 51 : Ecart entre les chiffres portant sur les ressources et sur les dépenses figurant sur les rapports d'activité, les états de versement et les fiches de dépense	167
Tableau n° 52 : Rapprochement entre les ordres de mission et les registres de sortie de carburant	172
Tableau n° 53 : Évolution des dettes fiscales	204

SIGLES ET ABREVIATIONS

- ADC** : Agence de Développement Communal
ADM : Agence de Développement Municipal
ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APROSEN : Agence Nationale pour la Propreté du Sénégal
ASC : Association Sportive et Culturelle
ATD : Avis à Tiers Détenteur
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCI : Budget Consolidé d'Investissement
BFC : Bureau Fiduciaire Comptable
BIAO : Banque Internationale de l'Afrique de l'Ouest
BICIS : Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CBAO : Compagnie Bancaire de l'Afrique de l'Ouest
CCOD : Commission de Contrôle des Opérations domaniales
CCIAK : Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de KAOLACK
CCL : Code des Collectivités Locales
CESAG : Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CETUD : Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
CFCE : Contribution Forfaitaire à la Charge de l'Employeur
CGAF : Compte général de l'Administration des Finances
CGCPE : Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat
CGI : Code Général des Impôts
CIMA : Conférence Interafricaine des Marchés d' Assurances
CODEKA : Comité de Développement de KAOLACK
CNCA : Commission nationale des Contrats de l'Administration
CP : Crédits de paiement
CRCA : Commission Régionale des Contrats de l'Administration
CST : Comptes Spéciaux du Trésor
CVCCEP : Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Etablissements Publics
DBM : Décisions Budgétaires Modificatives
DDD : Dakar Dem Dik
DENM : Dépenses Engagées Non Mandatées
DGC : Déclaration générale de conformité
DRP : Demande de Renseignements et de Prix
ENA : Ecole Nationale d'Administration

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ENDSS : Ecole Nationale de Développement Sanitaire et Social
ENS : Ecole Normale Supérieure
ENSETP : Ecole Normale Supérieure d'Enseignement Technique et Professionnel
ENSUT : Ecole Nationale Supérieure Universitaire de Technologie
EPT : Ecole Polytechnique de Thiès
FA : Financement acquis
FECL : Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FED : Fonds Européen de Développement
FNR : Fonds National de Retraite
FRU : Fonds de la Recherche Universitaire
GIE : Groupement d'Intérêt Economique
IADM : Initiative d'Allégement de la Dette Multilatérale
IFAN : Institut Fondamental d'Afrique Noire
IPM : Institut de Prévoyance Maladie
IPRES : Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal
IR : Impôt sur le Revenu
LFI : Loi de Finances Initiale
LFR : Loi de Finances Rectificative
LFR1 : Première Loi de Finances Rectificative
LFR2 : Deuxième Loi de Finances Rectificative
LOLF : Loi organique portant Loi de Finances
MEF : Ministère de l'Économie et des Finances
NINEA : Numéro d'Identification Nationale des Entreprises et Associations
OHADA : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONEEAS : Ordre National des Experts et Évaluateurs Agréés
OPEP : Organisation des Pays Pétroliers
PAC : Programme d'Appui aux Communes
PAES : Projet d'Appui à l'Enseignement Supérieur
PAFIES : Projet d'Appui aux Administrations financières et économiques du Sénégal
PARFP : Projet d'Appui aux Réformes des Finances publiques
PA/PNBG : Programme d'Appui au Programme national de Bonne Gouvernance
PBE : Prélèvement Budget d'équipement
PGT : Payeur général du Trésor
PLR : Projet de Loi de Règlement
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PT : Prévisions de Tirage

RCFM : Régie des Chemins de Fer du Mali
RELF : Rapport d'Exécution des Lois de Finances
ROC : Ramassage Des Ordures
RPM : Recette Perception Municipale
SAES : Syndicat Autonome des Enseignants du Supérieur
SAPCO : Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones Touristiques
SDB : Société Dakar-Bamako
SETI : Société d'Exploitation du Trafic International
SGBS : Société Générale de Banque du Sénégal
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNCS : Société Nationale des Chemins de Fer du Sénégal
SNR : Société Nationale de Recouvrement
SOFISEDIT : Société Financière Sénégalaise pour le développement de l'Industrie et du Tourisme
SONATEL : Société Nationale de Télécommunications
SOTRAC : Société de Transport du Cap Vert
SYSCOA : Système Comptable Ouest Africain
TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
TG : Trésorier général
TPR : Trésorerie paierie régionale
TRIMF : Taxe Représentative de l'Impôt du Minimum Fiscal
TTC : Toutes Taxes Comprises
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCAD : Université Cheikh Anta DIOP de Dakar
UEMOA : Union Economique et monétaire Ouest Africaine
UGB : Université Gaston BERGER
UFR : Unité de Formation et de Recherche
ZIT : Zones d'Intérêt Touristique

Achévé d'imprimer à Dakar
sous les presses de l'Imprimerie Monteiro
Canal IV Fass Delorme - B.P. 2213 Dakar - Sénégal
Tél.: (221) 33 822 89 29 - Fax :(221) 33 822 54 48
Email : imprimeriemonteiro@yahoo.fr

Juin 2013

