

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi



CHAMBRE DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

**Contrôle de la gestion de la Direction de l'Administration
Générale et de l'Équipement du Ministère de l'Élevage
et des Productions animales
Gestions 2016-2019**

RAPPORT DEFINITIF

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANIPL	Association nationale pour l'Intensification de la Production laitière
CBM	Contrôleur budgétaire ministériel
CM	Commission des marchés
CNAG	Centre national d'Amélioration Génétique
CNFTEIA	Centre national de formation des techniciens de l'élevage et des industries animales
COA	Code des Obligations de l'Administration
CPE	Centre de perfectionnement des éleveurs
CPM	Cellule de passation des marchés
CRD	Comité de Règlement des Différends
DAF	Division administrative et financière
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
DCM	Division de la comptabilité des matières
DCMP	Direction centrale des marchés publics
DRH	Division des ressources humaines
DRIARS	Projet de Développement d'une Résilience à l'insécurité Alimentaire Récurrente
DSV	Direction des services vétérinaires
FONSTAB	Fonds d'Appui à la Stabulation
ISRA	Institut sénégalais de recherches agricoles
JNE	Journée nationale de l'élevage
LOASP	Loi d'orientation agro sylvo pastorale
MAER	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MEL/UEMOA	Ministère de l'élevage /Union économique et monétaire ouest africain
MEPA	Ministère de l'Élevage et des Productions animales
P2RS	Programme multinational de renforcement de la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel
PAFA-E	Projet d'appui aux filières agricoles
PASA LouMaKaf	Projet d'appui à la sécurité alimentaire dans les régions de Louga Matam et Kaffrine
PNDE	Plan national de développement de l'élevage
PRADELAIT	Projet d'appui au développement et à la modernisation de la filière lait
PRAPS	Projet régional d'appui au pastoralisme au sahel
PRODAF	Projet de développement de l'aviculture familiale
PRODELEC	Projet de développement de l'élevage en Basse et Moyenne Casamance
PROMOFA	Projet d'Appui à la Modernisation des Filières Animales
PRPZ	Programme de renforcement et de protection zoosanitaire
PSE	Plan Sénégal émergent
SAGE	Service de l'administration générale et de l'équipement
SIA	Salon international de l'agriculture

SOMMAIRE

Liste des sigles et acronymes
Sommaire
Introduction générale
Chapitre 1 : Organisation administrative de la DAGE
I. le cadre réglementaire
1. Absence d'arrêté portant organisation de la DAGE
2. Carence dans la nomination d'un Directeur de la DAGE
II. Les fonctions supports
1. La gestion du personnel
2. La comptabilité des matières
3. La gestion des marchés publics
Chapitre 2 : L'exécution du budget
I. La gestion des comptes de dépôt et des comptes bancaires
1. Les comptes de dépôt
1.1. Nomination des gestionnaires des comptes de dépôt non conforme à l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017
1.2. Caducité de l'objet des comptes de dépôt du MEPA
1.3. Paiement d'un montant trente million (30 000 000) francs CFA sur le compte de dépôt au profit du MAER
1.4. Un crédit non justifié d'un milliard de francs CFA versé sur le compte de dépôt n°368.8.044

2. irrégularités dans la gestion des comptes bancaires
2.1. Retrait irrégulier d'espèces sur le compte MEL/UEMOA SN048 01001 000105285201 82 par un agent étranger au service de la DAGE
2.2. Les comptes Salon International de l'agriculture (SIA) et Journée nationale de l'élevage (JNE)
II. Des irrégularités dans l'exécution des dépenses
1. Les dépenses exécutées en violation du code des marchés publics
1.1. Acquisition de vaccins avec ISRA
1.2. Acquisition de vaccins avec le PNUD
1.3 Le marché aliment de bétail 2017
1.4 Le marché Opération Sauvegarde du Bétail 2018
1.5 Marché clé en main assorti de financement relatif à la construction du mur de clôture de 120 km pour la sécurisation du Ranch de Dolly
2. La gestion des fonds issus de la cession des animaux
3. L'indemnisation des éleveurs
4. Le Projet de construction d'un abattoir et d'un marché à bétail à Diamniadio

DELIBERE

Le présent rapport définitif est adopté par la chambre des Affaires administratives, en sa séance du 30 juin 2021, conformément aux dispositions des articles :

- **3, 31, 43, 44, 45 et 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;**
- **12, 14, 15 et 16 du décret n° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.**

Ont assisté à la séance :

- **Monsieur Hamidou AGNE, Président ;**
- **Monsieur Sabara DIOP, Conseiller maitre ;**
- **Monsieur Boubacar Traoré, Conseiller référendaire ;**
- **Madame Takia Nafissatou Fall CARVALHO, Conseiller référendaire ;**
- **Monsieur Papa Demba Diao, Conseiller, rapporteur ;**
- **Madame Zeynab MBENGUE, Conseiller ;**
- **Monsieur Bayal NIANG, Conseiller ;**
- **Monsieur Aly NDIAYE, Conseiller ;**
- **Madame Nna Fatoumata DRAME, Conseiller ;**
- **Maître Ngoné Diop Sy, Greffier de la chambre.**

1-Presentation

Le sous-secteur de l'élevage qui relevait du Ministère de l'Agriculture a été érigé en un Ministère de plein exercice en juillet 1998. Par cette décision, le Gouvernement du Sénégal entendait donner un signal fort pour montrer sa détermination à intensifier les productions animales en vue de contribuer à la satisfaction des besoins des populations, à promouvoir les exportations et à faire de l'élevage un secteur de croissance très forte.

Toutefois, le Ministère de l'élevage sera supprimé en 2000 pour ensuite revenir en 2004.

Le décret n° 2013-1281 du 23 septembre 2013 relatif aux attributions du Ministre de l'Elevage et des Productions animales précise que « le Ministre de l'Elevage prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat dans le domaine de l'Elevage des Productions animales. »

« Afin de contribuer à l'autosuffisance alimentaire, il met en place des stratégies et programmes visant l'augmentation et la sécurisation des productions animales et l'amélioration de leur qualité. Il promeut l'identification et le développement de filières porteuses. »

Le Ministère de l'Elevage sera d'abord organisé par le décret n°2009-1407 du 23 décembre 2009 portant organisation du Ministère de l'élevage.

Ce dernier sera abrogé et remplacé par le décret n°2014-337 du 25 mars 2014 portant organisation du Ministère de l'Elevage et des Productions animales.

Le département change ainsi d'appellation et devient Ministère de l'Elevage et des Productions Animales (MEPA). En plus du changement d'appellation, des modifications ont été apportées dans l'organisation du département, avec la création d'une quatrième direction technique nationale et l'érection du Service de l'Administration générale et de l'Equipement (SAGE) en Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE). On note également la création d'un Secrétariat général auquel sont rattachés plusieurs organes.

Ainsi, le Ministère de l'Elevage et des Productions animales comprend, outre le Cabinet et les services qui lui sont rattachés :

- le Secrétaire général et les services qui lui sont rattachés ;
- la Direction de l'Elevage ;
- la Direction des Services vétérinaires ;
- la Direction du Développement des Equidés ;
- la Direction des Industries animales ;
- la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement

Le MEPA assure la tutelle technique des administrations ci-dessous :

- Haras National de Kébémér ;

- Fonds d'Appui à la Stabulation (FONSTAB) ;
- Centre national de Formation des Techniciens de l'Elevage et des Industries animales (CNFTEIA) ;
- Centre de Perfectionnement des Eleveurs (CPE) ;
- Centre national d'amélioration génétique de Dahra ;
- Ranch de DOLLY.

La Direction de l'Administration générale et de l'Equipement est chargée de :

- la préparation et de l'exécution du budget du Ministère ;
- la tenue de la comptabilité ;
- la gestion des matières ;
- la gestion du personnel.

Durant la période sous revue (2016-2019), les fonctions de Ministre de l'Elevage et des Productions animales ont été occupées respectivement par Madame Aminata Mbengue NDIAYE (janvier 2016 à mai 2019) et par Monsieur Samba Ndiobène KA (mai 2019 à décembre 2019).

Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL, Instituteur matricule de solde n°382 626/M, a assuré la gestion de la DAGE, de janvier 2016 à mai 2019, et Monsieur El H Souleymane DIOUF, Economiste planificateur matricule de solde n°618 841/H, de mai 2019 à décembre 2019.

2.Objectifs du contrôle

L'objectif de ce contrôle est d'examiner les pratiques, procédures et processus de gestion administrative, financière et comptable de la DAGE du Ministère de l'Elevage et des Productions animales de 2016 à 2019 en vue d'apprécier leurs conformités aux lois et règlements. De manière plus spécifique ce contrôle vise à :

- Apprécier l'organisation et le fonctionnement de la DAGE ;
- Examiner la régularité de la gestion, le bon emploi et la bonne gestion des fonds publics ;
- Examiner l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre.

3.Méthodologie

3.1La revue documentaire

L'équipe a analysé la documentation suivante :

- les décrets portant organisation du Ministère de l'Elevage et des Productions animales ;
- le décret n°2013-1281 du 23 septembre 2013 relatif aux attributions du Ministre de l'Elevage et des productions animales ;
- le Plan national de développement de l'élevage (PNDE)
- lois de finances de l'année 2016 à 2019

- les relevés des comptes de dépôts 2016 à 2019 ;
- les relevés des comptes bancaires 2016 à 2019 ;
- les conventions de partenariat avec l'ANIPL ;
- les conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec l'AGETIP ;
- la Convention MEPA- MAER
- la Convention MEL/UEMOA ;
- les documents relatifs à la passation et l'exécution des marchés publics ;
- les actes de gestion ;
- les extraits du SIGIF 2016 à 2019.

3.2 Les entretiens

Durant la mission, l'équipe de vérification a procédé à des entretiens avec :

- le Secrétaire général,
- Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL ;
- Monsieur El H Souleymane DIOUF (DAGE) ;
- le chef du bureau de gestion ;
- les chefs de divisions des ressources humaines et de la comptabilité des matières ;
- le coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) ;
- le chef du parc automobile ;
- le contrôleur budgétaire ministériel (CBM) et l'ordonnateur délégué ;
- le coordonnateur de la Cellule des Etudes et de la Planification (CEP).

Le présent rapport comprend deux chapitres à savoir **l'Organisation administrative et le fonctionnement de la DAGE (chapitre 1) et l'exécution du budget du MEPA (chapitre 2)**

Chapitre 1 : Organisation et fonctionnement de la DAGE

I. Le cadre réglementaire

1. Absence d'arrêté portant organisation de la DAGE

Chaque département ministériel, dans une perspective d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de son action publique, doit disposer en plus du décret portant attribution du Ministre, d'un décret portant organisation du ministère. Ce texte, qui doit s'insérer dans un cadre de référence normalisé, est un outil très important dans la mesure où il renseigne sur la structuration des directions et sur les missions qui leurs sont dévolues.

L'organisation du Ministère de l'Elevage et des Productions animales est régie par le décret n°2014-337 du 25 mars 2014. C'est ce décret qui consacre l'érection du Service de l'Administration générale et de l'équipement en Direction de l'Administration générale et de l'Equipement.

L'article 23 du décret n°2014-337 du 25 mars 2014 portant organisation du Ministère de l'Elevage et des Productions animales dispose que la Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement comprend trois divisions :

- La division des Ressources humaines (DRH) ;
- La division Administrative et financière (DAF) ;
- La division de la comptabilité des matières (DCM).

Il est d'usage que le décret d'organisation d'un ministère se limite à l'énumération des différentes directions et des divisions qui les composent. C'est pourquoi en sus de ce texte l'effort d'organisation doit être poussée avec la prise par le Ministre d'arrêtés portant sur l'organisation et le fonctionnement de chaque direction.

Ces arrêtés permettent de fixer les tâches au niveau des divisions et des bureaux. Il faut rappeler que le bureau est la cellule de base de l'Administration où s'organisent et se réalisent des activités techniques, des tâches administratives et d'application courante. Il doit avoir un niveau d'activités consistant et comprendre un effectif minimal de deux (02) agents ayant des compétences liées aux activités et tâches qui leur sont dévolues. Le bureau est dirigé par un chef de bureau, nommé par décision du ministre. (Cf. article 6 du décret 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères)

Le Ministre de l'élevage et des productions animales n'a jamais pris d'arrêté portant sur l'organisation et le fonctionnement de la DAGE.

Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Élevage et des Productions animales justifie l'absence de l'arrêté portant organisation de la DAGE par le retard enregistré dans la nomination du Directeur de l'Administration Générale et de l'Équipement.

La Cour soutient que la prise de l'arrêté portant organisation de la DAGE découle uniquement de l'application du dernier article du décret n°2014-337 du 25 mars 2014 qui prévoit que l'organisation et le fonctionnement des directions sont fixés par arrêté du Ministre de l'Élevage et des Productions animales.

Recommandation 1 :

La Cour invite le Ministre de l'Élevage et des Productions animales à faire les diligences nécessaires pour la signature de l'arrêté portant organisation de la DAGE.

2. Défaut de nomination d'un DAGE

Le Décret n°2014-337 du 25 mars 2014 portant organisation du Ministère de l'Élevage et des productions animales consacre l'érection du Service de l'Administration générale et de l'équipement (SAGE) du Ministère de l'élevage en Direction. A partir de ce moment, il appartenait au Ministre, qui est le principal responsable de l'organisation des services de son département, de faire les diligences nécessaires pour la nomination du directeur de la DAGE. Il a été constaté que de janvier 2014 à mai 2019 le poste de Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) du MEPA n'a pas été pourvu.

La DAGE, une direction transversale et stratégique, est restée pendant près de cinq ans sans Directeur et aucune diligence n'a été faite pour pallier ce manquement.

En effet, Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL qui était l'ancien chef de SAGE a de fait exercé les fonctions de DAGE alors qu'en tant qu'instituteur, agent de la hiérarchie B, il ne remplissait pas les conditions fixées par **l'article 23 du décret n° 2014-337 du 25 mars 2014 portant organisation du MEPA qui dispose** que : « La direction est dirigée par un directeur, nommé par décret, sur proposition du ministre, parmi les agents de l'État de la hiérarchie A ou assimilée. »

Pour permettre, malgré tout, à Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL d'exercer les fonctions de DAGE le MEPA l'a nommé chef de la division **Administrative et financière sans pourvoir le poste de DAGE.**

Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a reconnu que « sa nomination en qualité de chef de division était une simple couverture ». Sur la plupart des documents examinés, Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a apposé sa signature en qualité de DAGE du MEPA. Dans les faits, il a été constaté que Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a exercé jusqu'à la nomination de Monsieur de **El H Souleymane DIOUF** toutes les fonctions qui revenaient normalement à un DAGE.

Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Élevage et des productions animales n'a pas produit de réponse sur cette observation.

Recommandation2 :

La Cour invite le Ministre de l'Élevage et des Productions animales à veiller au respect des dispositions du décret d'organisation de son département relativement à la nomination des Directeurs nationaux.

II. Les fonctions supports

La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement est un service support dans le sens qu'il est chargé de la gestion d'un ensemble de missions communes à plusieurs directions et qui assurent le fonctionnement régulier du département.

Ainsi le DAGE exerce les fonctions de gestionnaire des ressources humaines, d'administrateur des matières, d'administrateur délégué de crédits et de Personne responsable des marchés.

1. La gestion des ressources humaines

1.1 Les sorties provisoires

Le Ministère de l'Élevage et des productions animales a bénéficié à partir de 2015 d'un programme spécial de recrutement de deux cent cinquante agents pour combler son déficit de ressources humaines et pourvoir aux besoins engendrés par l'augmentation du nombre de ses directions.

L'effectif du personnel du MEPA au 31 Décembre 2019 est de 605 agents, toutes catégories confondues compte non tenu de la situation des projets et programmes, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 1 : Effectif du personnel de la DAGE au 31 décembre 2019

N°	Type de personnel	Nombres
1	Agent administratif	134
2	Agent technique d'élevage	291
3	Docteur vétérinaire	52
4	Ingénieur des travaux d'élevage	91
5	Autres ingénieurs	14
6	Personnels enseignants	23
	TOTAL	605

Les crédits du titre 2 qui concernent les charges du personnel sont passées d'un milliard sept cent quatre-vingt millions quatre cent quatre-vingt-onze mille (1 780 491 000) francs CFA en 2016 à deux milliard cent soixante-treize millions trois cent huit mille trois cent quarante (2 173 308 340) francs CFA en 2019.

Cependant, les efforts de l'Etat pour doter le MEPA des ressources humaines suffisantes risquent d'être compromis par les nombreuses positions de disponibilités qui sont accordées aux agents.

En effet, il a été relevé sur la période sous revue que quarante agents (40) du MEPA (dont treize (13) Docteurs vétérinaires) ont pu bénéficier de la position de disponibilité pour aller exercer dans les projets et programmes où les conditions de rémunération sont souvent meilleures.

La cour a constaté que certains agents non fonctionnaires ont obtenu une suspension d'engagement après une année de service et que d'autres agents sont dans cette position depuis plus d'une dizaine d'années.

Le Ministre soutient que le MEPA a l'obligation de transmettre toute demande conforme aux normes de l'administration et sous couvert de la voie hiérarchique au Ministère chargé de la fonction publique et de la rationalisation des effectifs.

Dans sa réponse Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a repris les mêmes arguments que Madame le Ministre.

La Cour estime que le MEPA, en sa qualité de Ministre utilisateur du personnel, a la faculté de donner son avis sur les demandes de sorties provisoires formulées par les agents.

Il peut ainsi, le cas échéant, émettre un avis défavorable si le départ de l'agent peut être source de dysfonctionnement dans la continuité du service public ou avoir un impact sur l'organisation du service.

Le MEPA a également la possibilité de signaler au Ministre en charge de la Fonction publique les agents dont les sorties provisoires sont arrivées à terme.

Recommandation3 :

La Cour recommande au Ministre de l'élevage d'user de la faculté d'appréciation que lui offre la réglementation dans le traitement des demandes de sortie provisoire pour éviter tout dysfonctionnement dans la gestion des effectifs.

1-2 Des contrats à durée déterminée renouvelés plusieurs fois

Le Ministère de l'Élevage et des productions animales utilise dans les projets et programmes du département du personnel contractuel qu'il rémunère à partir des ressources internes (titre 5) du budget. De manière générale on constate que les agents concernés sont dans ces structures depuis plusieurs années en violation L 42 du code travail qui dispose qu'« 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. La continuation des services en dehors des cas prévus ... constitue de plein droit l'exécution d'un contrat de travail à durée indéterminée ». Le tableau ci-dessous fait état de ce personnel.

Tableau n° 2: Personnel contractuel rémunéré à partir des ressources internes

	2016	2017	2018	2019
Centre d'Impulsion pour la Modernisation de l'Élevage	30	32	32	31
Projet de Constructions Des Abattoirs de Diamniadio	7	13	13	17
PADA	18	14	17	17
Projet de développement de l'Aviculture Familiale	0	0	2	2
Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel	22	23	22	22
Projet développement durable du pastoralisme au Sénégal	0	0	0	7
Projet de développement de l'élevage en basse Casamance et moyenne Casamance	3	4	4	4
EFFECTIF GLOBAL	80	86	90	100

Pour Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL le recours au renouvellement des contrats à durée déterminée se justifie par rapport à la nature des conditions particulières d'emploi du travailleur journalier et du travail saisonnier. Il informe que la majeure partie de ces travailleurs est utilisé dans les centres d'impulsion pour la modernisation de l'élevage de Mbakhana et Mbao, le centre national d'amélioration génétique de Dahra et les autres projets financés à partir du budget consolidé d'investissement (BCI).

Il soutient que pour les centres d'impulsion de modernisation de l'élevage (CIMEL), compte tenu de la faiblesse des ressources et du manque d'agents, les contrats sont renouvelés annuellement en raison de la technicité que ce personnel a eu à acquérir et que par ailleurs le recrutement de nouveaux travailleurs engendrerait une baisse notable des activités au niveau de ces centres. Il reconnaît qu'à maintes reprises le MEPA a tenté de les faire recruter comme manœuvres dans la fonction publique mais malheureusement, les procédures n'avaient pas abouti.

Il précise enfin que la majeure partie de ces travailleurs est utilisée en qualité de travailleurs engagés à la journée pour une occupation de courte durée n'excédant pas une journée, au travailleur saisonnier et au travailleur engagé en complément d'effectif pour exécuter des travaux dans ces services en raison du sous-effectif des agents conformément à l'alinéa 2 de l'article 42 du Code du travail

La Cour rappelle que, seul le Ministre en charge de la Fonction publique a la compétence pour recruter du personnel pour le compte de l'Administration publique, les ministères utilisateurs devant exprimer leurs besoins auprès de ce dernier.

Recommandation 4 :

La Cour invite le Ministre de l'Elevage et des productions animales à solliciter auprès du Ministre en charge de la Fonction publique les personnels dont il a besoin et à s'abstenir de procéder à des recrutements pour pourvoir à des emplois permanents.

2. La comptabilité des matières

Dans le cadre des réformes budgétaires, il faut souligner l'adoption du décret n° n°2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. Cependant l'application de certaines dispositions de ce texte a été différée en 2020 (cf. Circulaire de mise en place des crédits n°11965 MEFP du 26 décembre 2018). Ainsi, Durant la période sous revue, le texte applicable sur la comptabilité matière reste le décret n°81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux Collectivités locales et aux Etablissements publics, modifié par le décret 85-434 du 20 avril 1985.

L'article 10 du décret n°81-844, modifié, identifie clairement les personnels chargés de l'exécution de la comptabilité des matières. Il dispose ainsi : « ... l'exécution de la comptabilité des matières, est assurée par **les administrateurs de crédits en tant qu'administrateurs des matières** et par les comptables des matières, secondés éventuellement par les responsables de magasin. »

Ainsi le DAGE en sa qualité d'administrateur des crédits est également administrateur des matières.

Durant la période sous revue les fonctions de comptable matière ont été assurées par Monsieur Mansour DIAKHATE de janvier 2016 à décembre 2017 et par Monsieur Zorobabel MALOU de janvier 2017 à 2019.

Les principaux documents tenus par un comptable des matières sont le livre journal et le grand livre des comptes. Ces documents sont cotés et paraphés par l'ordonnateur ou ses délégués.

Au livre journal sont inscrit dans l'ordre de leur numérotation ininterrompue pour la gestion, les bons d'entrées et les bons de sortie. Le grand livre quant à lui, regroupe par nature les objets appartenant au même compte ou sous-compte de la nomenclature.

Il a été constaté une mauvaise tenue des documents comptables. En effet le livre journal n'est pas côté et paraphé par l'ordonnateur. Le grand livre ne nous a pas été présenté.

Selon Monsieur Zorobabel MALOU, Comptable matières, le grand livre des comptes existe ainsi que les autres documents comptables. Cependant, il reconnaît une mauvaise tenue du classement des pièces comptables (dossiers de liquidation numérotés et classés par ordre d'enregistrement avec les pièces y relatives) ainsi que la rupture des écritures comptables (utilisation d'un grand livre alors que l'ancien n'était pas clôturé).

Il a bien pris acte des observations de la Cour et s'engage à apporter des corrections en vue d'améliorer la bonne tenue de la comptabilité des matières.

Recommandation 5 :

La Cour invite le DAGE à veiller à la bonne tenue de la comptabilité des matières conformément à la réglementation.

3. Les marchés publics

Le décret n°2014-1212 du 22 Septembre 2014 portant Code des Marchés publics en son article 35 dispose : « Au niveau de chaque autorité contractante est mise en place une commission des marchés ...ainsi qu'une cellule de passation des marchés... ».

Il a été noté que durant la période sous revue le MEPA a désigné chaque année les membres de la Commission des marchés chargée conformément aux dispositions de l'article 35 du Code des Marchés publics.

Un membre de la cellule est désigné rapporteur de la Commission des marchés.

Les membres titulaires et suppléants de la CM et les membres de la CPM ont signé l'attestation de prise de connaissance des dispositions de la Charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics. Le tableau suivant énumère les membres de la commission des marchés de 2016 à 2019 :

Tableau n° 3 : Commission de passation des marchés de la DAGE MEPA de 2016 A 2019

	2016		2017		2018		2019	
	Titulaire	Suppléant	Titulaire	Suppléant	Titulaire	Suppléant	Titulaire	Suppléant
Président	Pape Cheikh GUEYE		Pape Cheikh GUEYE	Néné Oumou DIALLO	Pape Cheikh GUEYE	Néné Oumou DIALLO	Pape Cheikh GUEYE	Ibrahima FALL
Membre 1	Mouhamadou Moustapha TALL	Néné Oumou DIALLO	Marième Ba NDIAYE	Mame Sana NDIAYE	Mame Sana NDIAYE	Ibrahima FALL	Mame Sana NDIAYE	Maguette NDOYE
Membre 2	Responsable du service maitre d'œuvre ou son représentant		Responsable du service maitre d'œuvre ou son représentant		Responsable du service maitre d'œuvre ou son représentant		Responsable du service maitre d'œuvre ou son représentant	
Secrétariat	Pape Cheikh GUEYE		Mouhamadou Moustapha TALL				Mouhamadou Moustapha TALL	

La personne responsable du marché est chargée selon l'article 4 du Code des Marchés publics de conduire la procédure de passation du marché, de signer le marché au nom de l'autorité contractante et de la représenter lors de l'exécution du marché. L'article 5 ajoute que c'est sous sa responsabilité que les documents constitutifs des projets de marchés sont préparés par les services compétents de l'autorité contractante.

Durant la période sous revue Amadou S. Tine FALL puis El H Souleymane DIOUF ont été désignés personne responsable des marchés.

Il a été également constaté la publication régulière et à dates échues des documents de planification (plan de passation des marchés et avis général) et es rapports trimestriels.

Cependant des manquements ont été notés dans le fonctionnement de la Commission des marchés avec **l'immixtion de Amadou S. Tine FALL dans les travaux de La commission des marchés publics**

En effet, l'exploitation de quelques convocations de la Commission des marchés permet de constater que **Monsieur FALL** bien que n'étant pas membre, participe aux travaux de la Commission des marchés en sa qualité d'administrateur des crédits. Sa présence ne se justifie pas et vicie la régularité de la composition de la commission des marchés.

Selon Monsieur Pape Cheikh GUEYE, Président de la Commission des Marchés, la convocation du DAGE aux séances de la CM est intimement liée à sa qualité de responsable de service maitre d'œuvre. Il rappelle que le responsable de service maitre d'œuvre est un membre de la Commission des marchés, ce qui explique sa présence aux séances d'ouverture des plis des marchés dont il était le responsable.

Par conséquent, Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a été régulièrement nommé personne Responsable des marchés durant toute la période sous revue. En raison d'une bonne administration des marchés publics et en sa qualité de responsable de service maitre d'œuvre qui justifie sa convocation et sa présence aux séance de la commission des marchés pour l'ouverture des marchés.

La Cour soutient que, contrairement aux explications fournies par le Président de la Commission des Marchés, l'exploitation des copies de convocation de la CM prouve que Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL, administrateur est convoqué à toutes les séances de la CM même dans les cas où la DAGE n'est pas le service maitre d'œuvre.

Recommandation 6 :

La Cour recommande au DAGE du MEPA et au Président de la Commission des Marchés de veiller au respect strict de la composition de la commission des marchés publics dans la convocation de ses membres.

Chapitre 2 : L'exécution du budget

Le DAGE, en sa qualité d'administrateur des crédits délégué, est chargé de l'exécution du budget du MEPA. A cet effet, il fait les propositions d'engagement de dépenses, de liquidation et d'ordonnancement.

Durant la période sous revue Monsieur Amadou S. Tine FALL puis El H Souleymane DIOUF ont exercé les fonctions d'administrateurs délégué des crédits de fonctionnement (titres 3 et 4) du Cabinet et de la DAGE, et également administrateur délégué de crédits de tous les crédits d'investissement (titres 5 et 6).

L'exécution des dépenses d'acquisition des biens et services titre 3 et des dépenses d'investissement exécutés par l'Etat titre 5 du budget ne pose pas de problèmes particuliers grâce aux contrôles à priori qu'exercent à toutes les étapes de la procédure l'ordonnateur délégué et le Contrôleur budgétaire ministériel. Cependant, il a été constaté beaucoup d'irrégularités dans l'exécution des crédits de transferts en capital titre 6.

I. La gestion des comptes de dépôt et des comptes bancaires

1. Les comptes de dépôt

Les crédits inscrits au titre 6 au profit de services non personnalisés de l'Etat sont mobilisés à travers les comptes de dépôt. L'ouverture des comptes de dépôt est prévue par la loi organique portant loi de finances et par l'article 131 du décret 2011-1880 portant règlement général de la comptabilité publique.

Au départ, les comptes de dépôt étaient réservés aux correspondants du Trésor. Mais en 2011 l'article 18 de la loi de finances de l'année dispose que « les subventions, dons et autres concours financiers alloués par l'Etat aux établissements publics, agences et autres entités publiques similaires ou assimilés sont versés dans des comptes de dépôt ouverts au Trésor ». Cette formulation a permis l'élargissement dans l'utilisation des comptes de dépôt aux services non personnalisés de l'Etat.

Les services non personnalisés de l'Etat sont les institutions, au sens de la Constitution, les directions, services, projets ou programmes, rattachés à un ministère donné, non dotés de la personnalité juridique (cf. article 5 arrêté n°21136 MEFP du 21 Novembre 2017).

Les comptes de dépôt « connaissent un certain attrait » qui s'explique par les facilités dans l'exécution et l'absence de contrôle à priori. Il faut reconnaître que le Contrôle budgétaire ministériel et l'ordonnateur délégué n'ont aucune prise sur les comptes de dépôt.

Devant cette situation, le Ministre des Finances a pris l'arrêté n°21136 du 21 Novembre 2017 portant conditions d'ouverture, de fonctionnement et de clôture des comptes de dépôt auprès des comptables directs du trésor. Ce texte sera modifié par l'arrêté n°14117 du 26 juin 2018.

Pour l'exécution des crédits du titre 6, constitués de projets et programmes financés sur ressources internes, Le Ministère de l'Elevage et des productions animales dispose de deux comptes de dépôt :

- **Le compte de dépôt 368.8.037 Programme Agricole /Volet Elevage ;**
- **Le compte de dépôt 368. 8. 044 Programme Renforcement protection Zoosanitaire.**

Ces comptes sont gérés sous la double signature de Messieurs Amadou Sokhna Tine FALL et Pape Cheikh GUEYE.

Des manquements dans la gestion de ces comptes de dépôt ont été cependant notés.

1.1 Nomination des gestionnaires des comptes de dépôt non conforme à l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017

Il a été constaté que les deux gestionnaires désignés ci-dessus ne sont pas nommés conformément à l'arrêté n°21136 du 21 Novembre 2017 qui prévoit que les gestionnaires des comptes de dépôt des services non personnalisés de l'Etat sont nommés par le Ministre chargé des Finances sur proposition de leur autorité hiérarchique.

Il n'a pas noté des propositions du MEPA pour la nomination des gestionnaires des comptes de dépôt par le Ministre chargé des finances.

Madame Aminata Mbengue NDIAYE, MEPA, soutient avoir saisi le Ministre chargé des finances, en 2013, pour l'ouverture des comptes et la nomination des gestionnaires des comptes, Programme Renforcement Protection Zoosanitaire Et Programme Agricole/Volet Elevage.

Elle ajoute que le Ministre chargé des finances a répondu favorablement à ces demandes, en autorisant l'ouverture des comptes de dépôt respectifs pour le compte de dépôt n°368.8.044 intitulé « PROG.RENFORCEMENT PROTECTION ZOOSANITAIRE » et compte de dépôt n°368.8.037 intitulé « PROGRAMME AGRICOLE/VOLET ELEVAGE » dans les livres du trésorier général. Toutes les formalités d'usage avaient été remplies auprès des services du trésorier général.

Par conséquent, le Ministre considère que toutes les diligences avaient été apportées par ses services compétents pour faire nommer les gestionnaires des comptes de dépôt par le Ministre chargé des finances.

La Cour constate qu'au moment de l'ouverture des deux comptes de dépôt en 2013, le MEPA avait fait les diligences nécessaires.

Toutefois, il ne s'est pas conformé à la nouvelle réglementation qui est intervenue en 2017 et qui prescrivait la nomination des gestionnaires des comptes de dépôt par le Ministre des Finances et du Budget sur proposition de leur autorité hiérarchique.

Dans les dispositions transitoires de l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017, les gestionnaires des comptes de dépôt et les comptables de rattachement étaient tenus de prendre toute mesure nécessaire pour conformer, dans un délai de six mois, le fonctionnement des comptes antérieurs, aux dispositions du nouveau texte.

Recommandation 7 :

La Cour invite le Ministre de l'Elevage et des Productions animales à faire les diligences nécessaires pour la nomination des gestionnaires des comptes de dépôt de son département par le Ministre des Finances et du Budget.

1.2. Caducité de l'objet des comptes de dépôt du MEPA

Les modifications apportées par l'arrêté n°14117 du 26 juin 2018 suppriment la possibilité pour les services non personnalisés de l'Etat de se faire ouvrir des comptes de dépôt « pour l'exécution de projets et programmes financés sur ressources internes destinées exclusivement à la prise en charge des dépenses d'investissement ».

Les seules situations où les services non personnalisés de l'Etat sont autorisés à ouvrir un compte de dépôt sont désormais relatives a :

- l'exécution d'opérations du budget de l'Etat, sous forme de régie d'avances dont l'arrêté de création prévoit l'ouverture d'un compte au trésor conformément aux textes en vigueur ;
- la mobilisation de contreparties financières dans le cadre d'accords de financement,
- la mise à disposition de fonds particuliers non issus de transferts du budget de l'Etat »

Sous ce rapport, l'existence des deux comptes dépôt du MEPA ne se justifie plus.

Dans sa réponse, le Ministre des Finances et du Budget met l'accent sur les modalités de clôture des comptes de dépôt qui sont fixées par l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017, portant conditions d'ouverture, de fonctionnement et de clôture des comptes de dépôt auprès des comptables directs du Trésor.

Cependant, la Cour estime que la question soulevée dans cette partie concerne l'ouverture d'un compte de dépôt dont l'objet n'est pas autorisé par l'arrêté n°14117 du 26 juin 2018.

Recommandation 8 :

La Cour invite le Ministre des Finances et du Budget à clôturer les comptes de dépôt pour l'exécution de projets et programmes financés sur ressources internes destinées exclusivement à la prise en charge des dépenses d'investissement conformément à l'arrêté n°14117 du 26 juin 2018.

Commenté [PDD1]:

**1.3. Paiement irrégulier d'un montant de trente millions (30 000 000)
francs CFA sur un compte de dépôt du MAER au profit du MEPA**

Par lettre n°1739 MEPA/DAGE du 05 avril 2018, Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a sollicité le DAGE du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural (MAER) pour le « préfinancement d'une rencontre », des Walis de la République Islamique de Mauritanie et des Gouverneurs de régions du Sénégal qui devait se tenir à Saint-Louis, du 09 au 13 avril 2018, dans le cadre du Protocole sur le suivi de la transhumance transfrontalière signé entre la République du Sénégal et la République de Mauritanie.

Faisant suite à cette demande, le DAGE du MAER a remis, à cet effet, au DAGE du MEPA le chèque n°0321709 d'un montant de trente millions (30 000 000) FCFA à tirer sur le compte de dépôt SN750 010970000 368809 11 Programme Equipement du Monde Rural.

Le 03 septembre 2018, le DAGE du MEPA a émis, à son tour, un chèque de trente million (30 000 000) de FCFA au profit du Programme Equipement du Monde Rural en utilisant le **compte de dépôt 368. 8. 044 Programme Renforcement protection Zoosanitaire.**

Il a été décelé dans cette opération plusieurs irrégularités.

La première irrégularité porte sur le fait que, sans aucune base légale, le DAGE du MEPA a sollicité le DAGE du MAER pour le financement d'activités propres à son département et la seconde irrégularité est liée au fait que ce dernier a exécuté des dépenses extérieures à son département ministériel et non autorisées.

La Cour prend acte des pièces de dépenses fournies par Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL pour justifier l'effectivité des dépenses et constate que Monsieur Mamadou Lamine Diouf n'a pas répondu à l'interpellation de la Cour.

Recommandation 9 :

La Cour demande au DAGE du MEPA de s'abstenir de solliciter et de recevoir des fonds d'autres gestionnaires pour financer des activités de son département. ;

**1.4. Versement d'un crédit non justifié d'un milliard de francs CFA sur
le compte de dépôt n°368.8.044**

Il a été constaté que POSTEFINANCES a versé, par chèque n°1131785 du 10/03/2017, un montant d'un milliard (1000 000 000) de FCFA dans le compte de dépôt **n°368.8.044 Programme de Renforcement Protection Zoosanitaire** du MEPA. Cette opération n'était pas prévue au budget 2017 du MEPA et aucune décision réglementaire n'a été produite pour justifier le versement de ce montant.

Le Trésorier Général, Monsieur Abdoulaye FALL, soutient que, le 16 mars 2017, le chèque N°1131785 d'un montant d'un milliard de francs CFA (1.000.000.000) déposé par POSTEFINANCES a bien été crédité dans son compte de dépôt sous l'avis de crédit N°5377 dans les écritures passées dans ASTER (logiciel de comptabilité générale de l'Etat).

Il souligne qu'à la même date l'avis de crédit susmentionné a été par erreur imputé en comptabilité auxiliaire dans SIGCDD (Système Intégré de gestion des Comptes de Dépôts) dans le compte de dépôt 368.8.044 ouvert au profit du Programme de Renforcement Zoosanitaire.

Par conséquent, il relève une erreur manifeste de saisie qui devra nécessairement être régularisée en relation avec les services compétents du Ministère de l'Elevage.

Enfin il informe que les dispositions seront dès lors prises en relation avec la Direction de l'informatique de la DGCPT pour rassembler tous les éléments d'information.

La Cour prend acte des explications fournies par le Trésorier général et considère que cette situation découle d'une défaillance du contrôle des comptes de dépôt par le comptable de rattachement.

Recommandation 10 :

La Cour invite :

-le **Ministre des Finances et du Budget** à demander au **Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor** de faire procéder à des contrôles réguliers des comptes de dépôt ;

-le **Trésorier Général** à faire les diligences nécessaires pour régulariser le versement d'un crédit non justifié d'un milliard de francs CFA sur le compte de dépôt n°368.8.044

2. Les comptes bancaires

Le MEPA dispose de sept comptes bancaires dont un compte séquestre au niveau du Crédit Sénégal et six comptes au niveau de la CNCAS qui sont recensés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°4 : Comptes bancaires ouvert dans les livres de la CNCAS

Intitulés	N° Comptes
Spécial Opération Sauvegarde du Bétail	SN048 01001 000105687903 17
Compte Indemnités sinistrés Elevage suite aux intempéries	SN048 01001 000102030707 32
MEL/UEMOA VACC. CONTRE LA MALA.N.C	SN048 01001 000105285201 82
Salon international de l'agriculture	SN48 010010001020307 A-44
Journée nationale de l'élevage	SN48 01001251156 01020307-05-N
MEPA Cession d'animaux Venant Brésil	SN048 01001 000107672301 04

Cette prolifération de comptes bancaires est un risque majeur dans la gestion financière du MEPA dans le sens qu'il soustrait les opérations qui s'y déroulent des contrôles du CBM et de l'ordonnateur délégué.

Des irrégularités ont été constatées dans l'examen des comptes bancaires.

2.1.Retrait irrégulier d'espèces sur le compte MEL/UEMOA SN048 01001 000105285201 82 par un agent étranger au service de la DAGE

Le Ministère de l'Elevage et des Productions Animales (MEPA) et la Commission de l'UEMOA ont signé, en 2017, une Convention d'appui financier pour la lutte contre le charbon bactérien au Sénégal.

La convention a pour objet de définir les modalités de gestion de l'appui financier de la Commission de l'UEMOA au Sénégal dans le cadre de l'exécution du **projet de lutte contre le charbon bactérien** au Sénégal.

La Commission de l'UEMOA met à la disposition du bénéficiaire une contribution financière d'un montant de sept cent cinquante millions (750 000 000) francs CFA, destiné à financer les activités du projet de lutte contre le charbon bactérien au Sénégal.

Le compte MEL/UEMOA SN048 01001 000105285201 82 CNCAS a été ouvert pour recevoir cette contribution financière.

L'exécution technique et financière des activités est assurée par la direction des services vétérinaires et la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement du Ministère de l'Elevage et des Productions Animales du Sénégal.

Dans la convention le bénéficiaire, le MEPA, s'est engagé à respecter les règles et procédures internes de l'administration publique pour l'acquisition des biens et services.

Sur ce compte, de nombreux chèques sont libellés au nom de Monsieur Alioune Abdallah ADJI alors que ce dernier est placé en position de suspension d'engagement depuis 2017. Etant une personne étrangère à la DAGE et par conséquent non habilité, son intervention pour la perception des chèques ne se justifie pas.

Il s'y ajoute que, pour l'acquisition de biens et services, les gestionnaires du projet MEL/UEMOA ont l'obligation de formuler les paiements au nom des fournisseurs et de respecter la réglementation bancaire en matière de paiement d'un montant supérieur à 100 000 FCFA.

Pour Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL le choix opéré sur la personne de Monsieur Alioune Abdallah ADJI se justifie pour la simple raison qu'il a été toujours proposé et nommé billeteur par le Ministre chargé des finances conformément à l'arrêté n°16776 du 24 janvier 2015. En application de sa qualité de billeteur, il a été toujours utilisé pour effectuer des retraits sur le compte MEL/UEMOA SN 84 01001 000105285201 82 pour un montant total de 28 859 850 FCFA.

Il souligne que Monsieur Alioune Abdallah ADJI est en service au Projet Régional de développement du Pastoralisme au Sahel (PRAPS) sous tutelle du MEPA.

Par ailleurs, son utilisation se justifie par son sérieux, sa loyauté, sa diligence, et sa compétence dans le travail.

Dans sa réponse le Directeur de Services vétérinaires a repris les mêmes arguments que Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL

La Cour estime que quel que soit les qualités attribuées, par ailleurs, à Monsieur Alioune Abdallah ADJI, il n'en demeure pas moins une personne extérieure au service puisque bénéficiant d'une suspension d'engagement. Il n'a ainsi aucun lien avec le service.

Recommandation 11 :

La Cour demande au DAGE du MEPA et au Directeur des Services vétérinaires de s'abstenir, dans le cadre de l'exécution des fonds alloués au MEPA de recourir à un personnel non habilité et de se conformer aux procédures régulières d'exécution des dépenses.

2.2. Ouverture sans autorisation des comptes Salon International de l'agriculture (SIA) et Journée nationale de l'élevage (JNE) sans autorisation

Dans le cadre de sa participation au Salon international de l'agriculture (SIA), qui se déroule chaque année en France, et de l'organisation de la Journée nationale de l'Élevage (JNE) le MEPA bénéficie du soutien financier de ses partenaires. Le MEPA a ouvert le compte bancaire **010010001020307 A-44 CNCAS** pour y loger les fonds reçus dans le cadre du SIA et le compte **01001251156 01020307-05-N** pour les sommes reçues dans le cadre de l'organisation de la JNE.

D'importantes sommes d'argent sont retracées dans ces deux comptes bancaires.

Le compte JNE a enregistré durant la période sous revue des mouvements à hauteur de cent quarante-quatre millions sept cent quatre-vingt-six mille huit cent cinquante-huit (144.786.858) FCFA, tandis que les mouvements enregistrés dans le compte SIA s'élèvent à quatre cent quatre-vingt-deux millions cinq cent dix-sept mille cinq cent soixante-quinze (482 517 575) FCFA.

Il a été constaté l'absence de décisions du Ministère chargé des Finances autorisant l'ouverture de ces comptes bancaires. Les comptes Salon International de l'Agriculture (SIA) et Journée nationale de l'Elevage (JNE) ont été ouvertes en violation de l'article 126 du décret sur la comptabilité publique qui prévoit : « les agents de l'Etat et des autres organismes publics ne peuvent se faire ouvrir en qualité un compte de disponibilités que sur autorisation expressément donnée par le Ministre chargé des Finances. Tout compte ouvert en violation des dispositions de l'alinéa précédent fait encourir à son titulaire la responsabilité de comptable de fait. »

Par ailleurs, un ministère ne peut pas recevoir directement de l'argent de partenaires privés. Cependant, l'article 33 de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit la possibilité pour les organismes publics de recevoir des fonds de concours qui sont définis comme « des contributions volontaires versées par des personnes morales ou physiques et notamment par les bailleurs de fonds, pour concourir avec les ressources de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ».

Mais même dans ce cadre, les sommes reçues « sont portées en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert sur le programme concerné par arrêté du Ministre chargé des Finances. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. »

Selon Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales, le compte bancaire du salon international de l'agriculture « SIA » avait été ouvert avant 2012, par son prédécesseur. Le compte n°0100125115601020307-05-N intitulé « JOURNEE NATIONALE DE L'ELEVAGE » avait été ouvert pour la réussite de l'organisation de cette manifestation.

Le MEPA soutient que le défaut de reversement des chèques reçus de la part des donateurs au trésor public se justifie pour des raisons liées à la diligence, à l'efficacité et à l'avance des différents prestataires, notamment la mise en place des chapiteaux de 5000 places assises, l'acquisition du carburant, du groupe électrogène et du transport des éleveurs et de la restauration des délégations venant des quatorze (14) régions du Sénégal.

Dans sa réponse Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a repris les mêmes arguments que Madame le Ministre.

La Cour estime que la recherche de la célérité et de l'efficacité ne doit pas pousser une administration publique à faire usage de procédés non prévus par la réglementation. Elle rappelle que l'article 33 de loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit et organise la procédure de fonds de concours.

Recommandation 12 :

La Cour recommande au MEPA de procéder à la clôture du compte n°0100125115601020307-05-N intitulé « JOURNEE NATIONALE DE L'ELEVAGE », de reverser les appuis et dons reçus des partenaires dans le cadre de l'organisation de la Journée nationale de l'élevage (JNE) et du salon international de l'agriculture (SIA) dans les caisses du Trésor public.

II. Des irrégularités dans l'exécution des dépenses

1. Les dépenses exécutées en violation du code des marchés

Le décret 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics fixe le régime régissant la préparation, la passation, l'exécution et le contrôle des marchés conclus par les personnes morales comme l'Etat.

La revue de la passation et de l'exécution de certains marchés a permis d'une part de constater que le MEPA a exécuté des dépenses sans utiliser le Code des marchés publics dans l'acquisition de vaccins avec ISRA et avec le PNUD et d'autre part de déceler des irrégularités dans certains marchés.

1.1. Acquisition de vaccins avec ISRA

Le Ministère de l'Elevage et des Productions Animales (MEPA) et le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipe Rural (MAER) ont signé une convention, le 15 juillet 2016, pour l'exécution des activités du Programme de Renforcement et de Protection Zoo sanitaire (PRPZ), notamment la vaccination du cheptel et le diagnostic des maladies animales par l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA).

Cette convention définit les modalités par lesquelles le MEPA, le MAER et l'ISRA vont œuvrer pour la poursuite et l'optimisation des activités dans le cadre de la mise en œuvre du PRPZ.

En outre elle précise les modalités de production, de livraison de vaccins et de réalisation du diagnostic des maladies animales.

La convention porte sur l'organisation et le pilotage de tout le processus de production, de livraison de vaccins et du diagnostic des maladies animales.

Sur la base de cette convention, le DAGE du MEPA a exécuté des dépenses pour un montant total de quatre cent trente millions (430 000 000) FCFA.

Tableau n°5 : acquisition de vaccin auprès de ISRA

Année	Objet de la commande	Montant versé
2017	266 000 doses de Polyéqui peste	160 000 000
	30 000 doses Pasteurellas	85 000 000
2018	50 doses de Polyéqui peste	105 000 000
	Analyse d'échantillon et acquisition de Kits diagnostic	35 000 000
2019	Analyse d'échantillon et acquisition de Kits diagnostic	45 000 000
		430 000 000

L'analyse de cette convention révèle plusieurs manquements portant notamment sur la compétence du Ministre de l'agriculture et de l'Equipe ment rural, sur les engagements financiers du Ministre de l'Elevage et sur la nature juridique de la convention.

1.1.1. La compétence du Ministre de l'agriculture et de l'Equipe ment rural

Il faut rappeler que l'Institut sénégalais de Recherches agricoles (ISRA) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T) qui dispose de l'autonomie de gestion et s'administre librement sous la seule responsabilité de ses organes dirigeants. Elle est placée sous la tutelle technique du Ministre chargé de l'Agriculture et sous la tutelle financière du Ministre chargé des Finances. L'exercice du pouvoir de tutelle n'autorise pas le MAER de prendre des actes qui sont normalement de la compétence du Directeur général de l'ISRA. Une autorité administrative ne peut intervenir que si une règle de droit l'y autorise.

Le MAER est donc incompétent pour signer une convention contenant des prestations que doit fournir l'ISRA. Le MAER sert en réalité d'écran pour s'affranchir des dispositions du code des marchés publics.

1.1.2. Les engagements financiers du Ministre de l'Elevage

Dans la convention le MEPA s'engage à mettre à la disposition de l'ISRA, les fonds nécessaires pour la fourniture des vaccins commandés dans le cadre de la campagne nationale annuelle de vaccination et pour le diagnostic des maladies animales. Un budget annuel de quatre cent cinquante millions (450 000 000) FCFA est prévu pour la mise en œuvre du programme technique proposé par l'ISRA.

Il faut rappeler que durant la période sous revue le Ministre des finances, en application de l'article 67 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances **modifié** par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016, **reste l'ordonnateur principal unique du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.**

Le MEPA n'étant pas ordonnateur ne peut donc prendre des engagements financiers car « seuls les ordonnateurs peuvent dans les formes et sous les conditions prévues par les lois et règlements, engager les dépenses à la charge de l'Etat ».

Il s'y ajoute que cette convention n'a pas été soumise au contrôle à priori du contrôleur des opérations financières du MEF en violation de l'article 204 du décret 2011-1880 portant règlement général de la comptabilité publique qui prévoit que : « Tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses budgétaires sont soumis au visa préalable du Contrôle des opérations financières.

Sont également soumis au visa préalable du Contrôle des opérations financières, les arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur. »

1.1.3. La nature juridique de la convention

Les termes de la convention signée entre le MAER et le MEPA ne renseignent pas sur les bases juridiques qui fondent légalement son élaboration et sa signature. Mais l'analyse du texte nous permet de constater qu'il y a un échange de volonté entre deux entités publiques pour la fourniture des biens et services en contrepartie d'une rémunération.

Cette convention répond à bien des égards à la définition de marché public « un contrat conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins en matière de travaux fourniture ou services. »

La convention signée entre le MAER et le MEPA peut être analysée comme un contrat de gré à gré souscrit par le MEPA en violation flagrante des règles du code des marchés publics.

Pourtant les dispositions du Code des Obligations de l'Administration (COA) sont claires sur le fait qu'« aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, à une catégorie d'acheteurs ou à une catégorie de fournitures, services ou travaux ne peut déroger aux règles fixées par le code des marchés publics ou prises en application de ce code ».

Pour Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales, l'ISRA est la seule structure habilitée à produire au niveau du Sénégal des vaccins pour les animaux et à opérer des analyses sur les prélèvements faits par les services compétents.

Ainsi, une convention avait été signée entre le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural (MAER) et le Ministre de l'élevage et des productions animales (MEPA) pour le paiement de l'ISRA production des vaccins après livraison de vaccins et pour le paiement à ISRA LENERV des prestations des analyses sur les prélèvements.

Le MEPA soutient que la signature de ladite convention se justifie pour des raisons de nécessité de service public et du but d'intérêt général poursuivi par les personnes responsables de droit public.

La Cour estime que les explications fournies par le MEPA ne le délient pas de l'obligations de respecter les dispositions du Code des marchés publics. En effet de vaccins pour le cheptel et le diagnostic des maladies animales ne font pas partie des prestations exclues ou dérogatoires des dispositions du Code des marchés publics.'

Recommandation 13 :

La Cour demande au MEPA d'abandonner le recours à la signature de convention entre administrations publiques pour l'acquisition de vaccins et de se conformer aux dispositions du Code des marchés publics.

1.2.Acquisition de vaccins avec le PNUD

Le Ministre de l'Élevage et des Productions animales a transmis, Par lettre n°1408/MEPA/DSV en date du 27 juin 2016, dans le cadre des préparatifs de la campagne nationale de vaccination du cheptel, 2016-2017, au Ministre délégué auprès du Premier Ministre, en charge du PUDC, une commande de vaccin via les procédures du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD).

En retour, le Directeur national du PUDC a transmis, Le 21 septembre 2016, au Ministre de l'Élevage et des Productions animales une facture du PNUD de quatre cent trois millions dix-huit mille trois cent quatre-vingt-huit francs CFA (403 018 388) pour l'achat des vaccins.

Cette facture a été payée à travers le compte de dépôt 368. 8. 044 Programme Renforcement protection Zoosanitaire par chèque n°0150415 du 30 septembre 2016 pour un montant 403 018 388 FCFA.

Le « projet SEN-PUDC » est chargé de réaliser pour le compte du gouvernement, des projets du Plan Sénégal Emergent, destinés à améliorer les conditions de vie des populations notamment, par la mise à disposition d'infrastructures et d'équipements en milieu rural.

Mais le texte précise bien que les ressources du projet « SEN-PUDC » sont inscrits au budget général de l'Etat. Les fonds sont mis à la disposition du projet « SEN-PUDC » par décision de versement et domiciliés dans un compte ouvert dans les livres du Trésor. Le Directeur national est le gestionnaire du compte.

Il n'y a apparemment aucun lien juridique entre le MEPA et le « projet SEN-PUDC » par conséquent la commande directe du MEPA au près du « projet SEN-PUDC » ne repose sur aucune base légale.

Selon Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales, c'est sur instruction du Premier ministre, qu'il était envisagé de nouer des partenariats entre les départements ministériels et le PUDC en vue de leur confier un certain nombre d'activités à conduire avec célérité. Dans ce cadre, le marché d'acquisition de vaccins a été confié au PUDC qui avait utilisé ses procédures au plan international pour diligenter la mise en place de tous les lots de vaccins avant le démarrage de la campagne de vaccination.

La Cour rappelle que conformément à l'article 60.3 du CMP « l'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. ». Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions prévues dans le CMP.

Recommandation 14 :

La Cour demande au MEPA de se conformer aux procédures prévues par le Code des marchés publics pour l'acquisitions des vaccins.

1.3 Des irrégularités constatées dans l'exécution certains marchés

1.3.1 Un marché aliment de bétail 2017 payé sans preuve du service fait

Au titre de la gestion 2017, le Ministère de l'Elevage et des Productions Animales a conclu avec la Société Nouvelle Minoterie Africaine un contrat pour la fourniture d'aliments de bétail pour un montant de quatre cent quatre-vingt-dix-neuf millions huit cent quarante-sept mille quatre cent (499 847 400) F CFA HTVA.

Le montant du marché a été engagé et intégralement payé.

Cependant dans le dossier de dépense les aucune preuve pas retrouvé les preuves de la livraison de la totalité de la fourniture. Le procès-verbal de réception n'est pas signé par le Contrôleur Budgétaire ministériel et le dossier ne contient aucun bordereau de livraison.

Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales
Pour rappel, le marché relatif à l'acquisition d'aliment de bétail a été engagé sur le titre 3, donc le Ministère de l'économie des finances et du plan avait émis le titre de créance et de certification. Le marché a été livré conformément au contrat de marché et liquidé avant la fin de l'année.

Il convient d souligner que le CBM avait visé le bordereau de livraison ainsi que le procès-verbal de réception et le service fait établi. L'émission d'un mandat visé par les services de contrôle du Ministère des finances (CBM, OD) confirme à souhait que le service est effectivement fait.

Dans sa réponse Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a repris les mêmes arguments que Madame le Ministre.

La Cour prend acte des explications fournies par le MEPA, mais estime que tous les documents relatifs à la liquidation des dépenses doivent être archivés au niveau de la DAGE.

Recommandation 15 :

La Cour invite le DAGE à veiller à un bon archivage des pièces justificatives des dépenses conformément au Règlement général sur la Comptabilité publique.

1.3.2 Le marché Opération Sauvegarde du Bétail 2018

Le Ministère de l'Elevage et des Productions Animales avait obtenu en juillet 2018 l'accord de la DCMP pour passer des marchés par entente directe pour la fourniture d'aliments de bétails avec différentes sociétés de production d'aliments de bétails ainsi qu'il suit :

- La Nouvelle Minoterie Africaine, pour un montant de deux cent quatre millions trois cent soixante-quinze mille (204 375 000) francs CFA ;
- La Sénégalaise de Distribution de Matériels Avicoles (SEDIMA), pour un montant de cent quarante-deux millions cinq cent mille (142 500 000) francs CFA ;
- Les Grands Moulins de Dakar (GMD), pour un montant HTVA de cent quarante millions six cent vingt-cinq mille (140 625 000) francs CFA.

Les marchés n'avaient pas été immatriculés en raison de la non délivrance de l'attestation d'existence de crédits, consécutive aux ponctions opérées par le MEFP.

Cependant, les provendiers, sans détenir des contrats en bonne et due forme, avaient livré par anticipation l'aliment de bétail au MEPA

En 2019, la DCMP a considéré que l'accord donné au MEPA pour passer un marché par entente directe ne tenait plus, l'urgence impérieuse qui l'avait motivé ne se justifiant plus.

Au demeurant la livraison de fournitures par anticipation est tout à fait contraire à la réglementation sur la comptabilité publique car elle n'est pas conforme à la règle de l'engagement préalable. L'article 16 de la loi 2017-35 du 21 décembre 2017 portant loi de finances pour l'année 2018 précise bien que « *Tout acte de dépenses qui engage les finances de l'Etat est subordonné à l'engagement préalable et à l'existence d'une couverture financière suffisante, dans le respect des règles organisant les dépenses publiques.* »

Pour Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales, les marchés Opération Sauvegarde du Bétail 2018 ont été effectivement signés et approuvés par l'autorité compétente.

Le MEPA soutient que compte tenu de l'urgence liée à l'organisation d'une opération de sauvegarde du bétail la livraison avait été anticipée au profit des éleveurs confrontés en 2018 à de sérieuses difficultés pour alimenter leurs animaux du fait d'un important déficit fourrager et de pluie hors saison.

Les marchés y relatifs ont été approuvés par l'autorité compétente. Mais leur immatriculation n'a pas pu se matérialiser en raison des ponctions opérées contre toute attente, sur les lignes budgétaires qui avaient été émises spécialement par le Ministre chargé des finances à cet effet. C'est pourquoi aucun paiement n'a été fait sur le marché.

Cependant, le Ministre de l'élevage et des productions animales avait saisi l'agent judiciaire de l'Etat pour le règlement de la question.

Dans sa réponse Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL a repris les mêmes arguments que Madame le Ministre.

La Cour rappelle que l'irrégularité soulevée ici porte sur la réception par anticipation, par le MEPA, de l'aliment de bétail en violation de l'article 161alinéa 2 du décret 2011-1880 portant règlement général sur la comptabilité publique qui dispose que : « aucune dépense ne peut recevoir un commencement d'exécution avant approbation de l'ordonnateur... »

Recommandation 16 :

La Cour invite le Ministre de l'Elevage et des Productions animales à veiller au respect du principe de l'engagement préalable et à l'existence d'une couverture financière suffisante avant toute réception de fournitures, services et travaux.

1.3.3 Marché clé en main assorti de financement relatif à la construction du mur de clôture de 120 km pour la sécurisation du Ranch de Dolly

Le Ministère de l'élevage et des productions animales (MEPA), dans le cadre de ses réalisations, a lancé un marché d'appel d'offres ouvert n°001/MEPA/2014 suivant l'approche « clé en main », relatif à la construction d'un mur de clôture de 120 km pour la sécurisation du Ranch de Dolly.

La procédure est identique à celle relative aux marchés de travaux classiques, avec une obligation supplémentaire pour l'entrepreneur de mobiliser le financement nécessaire à la réalisation du projet.

La procédure de passation n'a suscité que l'intérêt d'un seul et unique candidat à savoir, le groupement **SEBTP SARL / AGROBAT SERVICE**.

Le marché lui est attribué. Le cout des prestations s'élève à la somme de six milliard quatre cent soixante-trois millions trois cent cinquante-deux mille quatre cent quatre-vingt-six (6 463 352 486) francs CFA TTC dont six milliards un million six cent quatre-vingt-quatre mille cinq cent vingt et un (6 001 684 521) francs CFA TTC pour le montant global des travaux et quatre cent soixante et un million six cent soixante-sept mille neuf cent soixante-cinq (461 667 965) francs CFA de frais financiers.

Dans le dossier d'appel d'offres le financement du marché devait couvrir tous les frais du marché. Cependant dans la convention de prêt que le Ministre chargé des Finances a signé avec la banque Crédit du Sénégal, l'Etat du Sénégal a mobilisé des ressources de deux milliards deux cents millions (2 200 000 000) FCFA et la banque crédit du Sénégal a octroyé un prêt de trois milliards huit cent millions six cent quatre-vingt-quatre mille cinq cent vingt et un francs (3 800 684 521) CFA.

C'est pour cette raison, que saisie pour examen du projet de contrat avant son approbation, la DCMF a émis un avis négatif sur ledit projet, en arguant que le « **principe de projet de marché clé en main assorti de financement, du reste, retenu dans le dossier d'appel d'offres** » n'est pas respecté.

C'est ainsi que le Ministère de l'Élevage et des Productions animales a soumis le dossier au Comité de Règlement des Différends (CRD) de l'ARMP qui l'a autorisé à poursuivre la procédure.

Le Ministère chargé des finances n'a eu aucune difficulté dans la programmation des crédits nécessaires pour le financement de la construction du mur de clôture du Ranch de Dolly comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : Montant des versements du compte séquestre « Ranch de Dolly » de 2015 à 2019

N° d'ordre	N° Chèque	Date	Versement	N° d'ordre	N° Chèque	Date	Versement
1	153570	14/10/2015	700 000 000	15	150211	06/02/2018	100 000 000
2	159266	11/11/2015	300 000 000	16	150213	06/02/2018	100 000 000
3	161784	24/11/2015	300 000 000	17	150214	06/02/2018	100 000 000
4	93821	18/01/2016	300 000 000	18	150215	06/02/2018	100 000 000
5	93820	17/02/2016	300 000 000	19	150216	06/02/2018	90 000 000
6	93822	23/02/2016	300 000 000	20	150217	21/03/2018	100 000 000
7	93840	09/08/2016	400 000 000	21	150218	21/03/2018	100 000 000
8	93841	09/08/2016	400 000 000	22	150219	23/03/2018	100 000 000
9	93842	20/10/2016	400 000 000	23	150220	23/03/2018	100 000 000
10	93843	21/10/2016	400 000 000	24	150223	23/03/2018	90 000 000
11	93844	21/10/2016	400 000 000	25	150221	30/05/2018	100 000 000
12	93845	21/10/2016	200 000 000	26	150222	09/07/2018	100 000 000
13	150209	17/11/2017	100 000 000	27	150167	11/01/2019	690 000 000
14	150210	17/11/2017	100 000 000	MONTANT GLOBAL			6 470 000 000

Il a été constaté des manquements dans l'exécution de ce contrat.

En effet, le co-contractant de l'Administration est tenu de respecter les délais d'exécution prévus pour la réalisation d'une opération déterminée ou de l'ensemble du marché.

Il a été constaté que le groupement **SEBTP SARL / AGROBAT SERVICE** n'a pas respecté le délai d'exécution fixé pour 12 mois à partir de la notification de l'ordre de service intervenue le 13 août 2015. Cependant au lieu de 12 mois les travaux ont duré 40 mois puisque la réception provisoire a eu lieu le 18 décembre 2018.

Toutefois, aucune pénalité et autres sanctions liées aux retards dans l'exécution du marché n'ont été appliquées en violation des dispositions de l'article 22 du contrat qui prévoit bien une clause de pénalité de retard ainsi qu'il suit « *si l'exécution complète est retardée de plus de deux semaines (2) de la date de livraison prévue pour des raisons autres que des circonstances incontrôlables, un changement de sous-traitant ou de fournisseur ou une faute de la part du Maître d'Ouvrage, une pénalité de 1/2000^{ème} du montant des travaux. Le montant global des pénalités pour retard est plafonné à 10% du montant des travaux. Cette pénalité doit être déduite des frais de l'entrepreneur pour chaque jour écoulé avant l'exécution complète, sans préjudice au droit du Maître d'Ouvrage d'exiger des dommages et intérêts* ».

Monsieur Amadou Sokhna Tine FALL rappelle qu'une convention de financement avait conduit à la conclusion du contrat n°T1480/15 souscrit, le 25 mars 2015, entre le Ministère de l'Élevage et des Productions animales et le Groupement AGROBAT SA / S.E.B.T.P.A et approuvé, le 28 juillet 2015, par le Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan pour un montant de six milliards quatre cent soixante-trois millions trois cent cinquante-deux mille quatre cent quatre-vingt-six (6 463 352 486) FCFA TTC.

Il justifie le défaut d'application des pénalités de retard par les modifications apportées au contrat et les retards dans le paiement conformément à la convention. Il évoque également la situation pluviométrique qui avait conduit à l'arrêt des travaux et des tensions socio-politiques entre les éleveurs et les autorités locales rendant indisponible la poursuite des travaux. Ainsi il conclut que le retard dans l'exécution des travaux était imprévisible et constitue un cas de force majeure qui ne pouvait pas être imputable à l'entreprise.

La Cour estime que conformément à l'article 23 du CMP les modifications des conditions initiales du marché après son approbation doivent faire l'objet d'un avenant écrit, signé par les représentants habilités de l'autorité contractante et du titulaire du marché. Aucun avenant n'a été présenté par le MEPA. Il s'y ajoute que les cas de force majeure évoqués ne sont pas documentés par des rapports circonstanciés et actés par des avenants sur les délais conformément à la réglementation.

Recommandation 17 : La Cour invite le DAGE du MEPA, dans le cadre de l'exécution des marchés publics, à effectuer toutes les diligences nécessaires pour appliquer, le cas échéant, la clause de pénalité de retard.

2. La gestion des fonds issus de la cession des animaux

Dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'Appui au Développement de la Production laitière (PRADELAIT), le Ministère de l'élevage et des productions animales a initié des opérations de diffusion au niveau des exploitations familiales de bovins de races exotiques, en vue de renforcer le potentiel laitier du cheptel.

C'est ainsi qu'entre 2014 et 2015, à travers le budget consolidé d'investissement, des marchés d'acquisition d'animaux ont été lancés.

Globalement, deux cent soixante-seize (276) animaux ont été acquis en 2014 et quatre-vingt-sept (87) en 2015.

Les animaux ont été cédés à un prix subventionné aux exploitations familiales et quelques spécimens placés au niveau du CNAG de Dahra.

Les recettes issues de la vente des animaux s'élevaient globalement à quatre cent cinq millions six cent vingt mille (405 620 000) FCFA.

Au lieu de verser la totalité des recettes issues de l'opération de cession des animaux au Trésor public, le Ministre de l'Elevage a pris la décision de garder la somme au sein de son département. Le Ministre a ainsi ordonné que le montant soit viré dans le compte numéro 0001076723P-04, ouvert à la Caisse nationale de Crédit Agricole.

Par la suite, le ministre de l'Elevage et le Ministre de l'Economie et des Finances ont mis en place, par arrêté interministériel n°04783 du 22 mars 2017, un Comité de gestion des fonds tirés de la vente des animaux dans le cadre du projet d'appui au développement de la filière laitière. Ce comité a pour mission d'établir des programmes d'utilisation des fonds, à savoir l'achat d'animaux d'élevage et d'aliment de bétail.

Le comité de gestion des fonds est présidé par le Secrétaire général du MEPA et comprenait un représentant du Directeur général du trésor et de la comptabilité publique, un représentant du Directeur général des finances.

Le Directeur de l'administration générale et de l'Equipement(DAGE) du Ministère de l'Elevage et des Productions animales a été désigné comme administrateur du fond. Il a, dans ce cadre, fait des dépenses d'un montant de deux cent quatre-vingt-dix-neuf millions de franc CFA (299 000 000 CFA)

Il a été constaté des irrégularités dans la gestion des fonds issus de la vente des animaux.

En effet, les animaux ont été acquis avec les crédits de l'Etat. Par conséquent, les recettes issues de l'opération de cession des animaux sont des deniers publics, ainsi leur comptabilisation devait se faire au niveau du trésor public conformément à l'article 45 du décret 2011-1880 du 24 novembre 2011, portant règlement général de la comptabilité publique qui dispose « Il est fait recette au budget de l'Etat et des organismes publics du montant intégral de tous les produits, quelle qu'en soit la provenance, et sans contraction entre les recettes et les dépenses... »

Le fait de déposer cet argent dans un compte bancaire et de l'utiliser pour des dépenses non autorisées constitue une irrégularité manifeste.

Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des productions animales, soutient avoir sollicité le Ministre chargé des finances en sa qualité d'ordonnateur des recettes, pour la mise en place de l'arrêté interministériel n°004783 du 22 mars 2017 un comité de gestion des fonds tirés de la vente des animaux dans le cadre du PRADELAIT. C'est dans ce cadre que l'ouverture du compte bancaire n°0001076723P-054, à la caisse nationale de crédit agricole trouve son explication.

Selon le MEPA, l'autorisation du Ministre des Finances et du Budget est implicitement établie dans la mesure où il est signataire de dudit arrêté par lequel il désigne deux représentants de ses services compétents notamment, la Direction générale de la comptabilité publique et du trésor et la Direction générale des impôts et domaines.

Il précise enfin que le MEPA a effectué des dépenses conformément à l'arrêté précité.

La Cour estime qu'une décision d'affectation de recettes publiques ne peut pas se retrouver implicitement dans un arrêté interministériel portant sur la mise en place d'un Comité gestion de fonds, elle doit découler d'une décision expresse de l'autorité compétente.

Recommandation 18 :

La Cour recommande au MEPA de reverser tout produit provenant de la cession d'animaux, acquis avec les crédits de l'Etat, dans les caisses du Trésor public

3. Défaut de régularisation de l'indemnisation des éleveurs en 2018 à travers une loi des finances

Le mercredi 27 juin 2018, une pluie précédée d'une forte tempête et suivie d'une forte baisse des températures a engendré des mortalités du bétail notamment dans la zone sylvopastorale et dans les zones d'accueil de transhumants.

Devant cette situation, Monsieur le Président de la République a pris la décision d'allouer une enveloppe d'un milliard aux sinistrés en guise d'appui.

Faisant suite à cet engagement du Président de la République, le Ministre de l'Economie des finances et du plan a sollicité la Banque agricole (Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal CNCAS) pour le préfinancement d'un montant d'un milliard (1 000 000 000) FCFA remboursable au plus tard le 30 novembre 2018 à travers la LFR de 2018, dans le cadre du programme d'appui aux éleveurs initié par le gouvernement.

Le Directeur général de la Banque agricole a réagi favorablement à cette demande et le 09 juillet 2018, la Banque agricole débloque pour le compte du MEPA la somme d'un milliard (1 000 000 000) FCFA logé dans un Compte intitulé **Indemnités sinistrés Elevage suite aux intempéries SN048 01001 000102030707 32**.

Le montant de l'appui pour le bétail par tête et par espèce a été retenu comme suit :

- Bovins : 50 000 FCFA ;
- Petits ruminants : 25 000 FCFA ;
- Équins : 75 000 FCFA ;
- Asines : 30 000 FCFA.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des résultats de l'exécution de cette opération.

Tableau n°7 : Appui du gouvernement aux éleveurs sinistrés suite aux intempéries du 27 juin 2018

Régions	Nombre de Départements	Nombre de Communes	Nombre de sinistrés	Nombre de Petits ruminants	Montant	Nombre de Bovins	Montant	Nombre de Equins	Montant	Nombre de Asins	Montant	Montant total appui (FCFA)
LOUGA	3	13	239	8782	219 550 000	106	5 300 000		150 000	-	-	225 000 000
MATAM	3	12	326	11401	285 025 000	1165	58 250 000	94	7 050 000	44	1 440 000	351 765 000
SAINT-LOUIS	1	3	57	1 512	37 800 000	0	-	0	-	0	-	37 800 000
KAFFRINE	4	9	114	16641	275 225 000	362	18 200 000	2	150 000	7	210 000	293 785 000
TAMBACOUNDA	1	3	35	2459	61 475 000	29	1 450 000	0	0	0	-	62 925 000
KAOLACK	2	7	38	438	10 950 000	29	1 450 000	0	-	2	60 000	12 460 000
FATICK	1	2	24	591	14 775 000	13	650 000	4	300 000	0	-	15 725 000
Total	15	49	833	40312	904 800 000	1704	85 300 000	100	7 650 000	53	1 710 000	999 460 000

Il a été constaté dans cette opération des manquements par rapport au financement.

Les intempéries du 27 juin 2018 constituent une catastrophe naturelle imprévisible et pour faire face à ses conséquences le gouvernement a eu recours à un prêt à court terme de la Banque agricole avec la promesse ferme de régulariser la situation à la loi des finances rectificatives suivante.

Jusqu'à présent l'indemnisation des éleveurs n'a pas été prise en charge par une loi des finances conformément à l'article de la loi organique portant loi des finances qui dispose « ...Aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable prévue au budget de l'Etat et n'est pas couverte par des crédits régulièrement ouverts. »

Pour le Ministre Des Finances et du Budget, l'indemnisation des éleveurs a été une décision de Monsieur le Président de la République pour soutenir les éleveurs impactés par les pluies hors saison, ayant entraîné ainsi une perte de têtes de bétail assez importante. Pour y faire droit, la Caisse Nationale de Crédits Agricole, sur la base d'un engagement irrévocable de l'Etat, a préfinancé l'opération qui devrait être remboursée dans la LFI 2019.

Il précise que ces crédits ont été inscrits au profit du MEPA en 2019 à hauteur d'un milliard deux cents millions francs (1 200 000 000 FCFA) pour le règlement de cette créance. Toutefois, face à des difficultés liées à la diminution du tapis herbacé, suite à la sécheresse de 2019, ces crédits ont été renforcés jusqu'à hauteur de deux milliards de francs (2 000 000 000 FCFA) pour l'acquisition d'aliments de bétail.

En 2020, ce même montant a été programmé et notifié au MEPA. Toutefois, face à la COVID 19, ces crédits ont été renforcés et mobilisés pour un montant de trois milliards trois cents millions de francs (3 300 000 000 FCFA) en vue d'appuyer les éleveurs impactés par la pandémie du Coronavirus.

En 2021, ce montant a fait l'objet de report de neuf cent millions de francs (900 000 000 FCFA) et notifié au MEPA. Les diligences requises seront faites pour procéder à son règlement.

La Cour prend acte des informations fournies par le Ministre des Finances et du Budget.

Recommandation 19 :

La Cour invite le Ministre des Finances et du Budget à procéder au règlement de la dette, d'un montant d'un milliard (1 000 000 000) FCFA, due à la Banque agricole dans le cadre l'indemnisation des éleveurs.

**4. Le Projet de construction d'un abattoir et d'un marché à bétail à
Diamniadio**

Le MEPA dans la dynamique de modernisation des infrastructures en vue de la production, la distribution et la commercialisation de viandes de qualités aux populations, a initié depuis 2012 le Projet de construction d'un abattoir et d'un marché à bétail à Diamniadio.

Le gouvernement indien a bien voulu participer au financement de ce projet avec un accord de crédit d'un montant de 41,9 millions de dollars américains (soit 21 milliards F CFA) signé le 06 décembre 2013 entre le Directeur de Exim Bank de l'Inde et l'Ambassadeur du Sénégal en Inde. Le financement de la contrepartie sénégalaise était estimé à quatre milliards (4 000 000 000) F CFA.

Le MEPA a mis en place l'Unité de Coordination et de Gestion du projet par arrêté n°14076/MEPA du 09 septembre 2014. Il a également, dans ce cadre, engagé et payé des dépenses à hauteur de quatre cent cinquante-sept millions neuf cent trente-deux mille neuf cent vingt (457 932 920) FCFA.

Tableau n°8 : Crédits payés de 2015 à 2019 pour la construction de l'abattoir de Diamniadio

	ANNEE	CREDITS PAYE
CONSTRUCTION ABATTOIR DE DIAMNIADIO	2015	134 776 886
CONSTRUCTION ABATTOIR DE DIAMNIADIO	2016	83 009 926
CONSTRUCTION ABATTOIR DE DIAMNIADIO	2017	66 735 603
CONSTRUCTION ABATTOIR DE DIAMNIADIO	2018	113 815 623
CONSTRUCTION ABATTOIR DE DIAMNIADIO	2019	59 594 882
MONTANT DES CREDITS PAYES DE 2015 A 2019		457 932 920

Mais en 2018, au moment où toutes les études préalables étaient réalisées et qu'il ne restait qu'à procéder au lancement du dossier d'appel d'offres, le gouvernement indien a annoncé son retrait du projet en raison des réticences de l'opinion publique indienne par rapport à la construction d'abattoirs.

Il s'y ajoute que le site qui devrait abriter le projet fait l'objet d'occupation par des populations et que le Ministre l'intérieur a suggéré au MEPA de trouver un autre site.

Malgré à cette situation de blocage, les autorités du MEPA ont continué à dépenser de l'argent pour ce projet. Ainsi en 2019 des crédits d'un montant de cinquante-neuf millions cinq cent vingt quatorze mille huit cent quatre-vingt-deux Francs (**59 594 882**) ont été exécutés et quatre (04) agents supplémentaires ont été recrutés pour le projet.

Selon Madame Aminata Mbengue NDIAYE, Ministre de l'Elevage et des Productions animales la délocalisation de l'actuel abattoir de Dakar et de ses marchés à bétail a été toujours une préoccupation majeure du département en charge de l'élevage.

Le MEPA explique que c'est en 2012 que le Gouvernement indien a accepté de le financer dans le cadre de l'application de sa politique de coopération internationale. L'accord de crédit a été signé le 06 décembre 2013 entre le Directeur de Exim Bank of India et l'ambassadeur du Sénégal en Inde. Il est entré en vigueur le 26 janvier 2014.

Pour des raisons culturelles et politiques, il a été rapporté que le gouvernement Indien avait décidé de se retirer du projet en précisant toujours que les fonds sont disponibles pour le Sénégal.

Il souligne, enfin, que ce projet est toujours d'actualité, que le Ministère de l'Elevage et des productions animales a sollicité en 2021 le Ministère en charge de l'urbanisme de trouver un site de 100 hectares dans la zone de Thiès.

La Cour constate que le MEPA a exécuté, pour le Projet de construction d'un abattoir et d'un marché à bétail à Diamniadio, des crédits pour un montant de quatre cent cinquante-sept millions neuf cent trente-deux mille neuf cent vingt (457 932 920) FCFA. Il est donc nécessaire dans un souci d'efficacité et d'efficience d'encadrer toute nouvelle dépense concernant ce projet.

Recommandation 20 :

La Cour recommande au Ministre de l'Elevage et des productions animales de veiller à la rationalisation des dépenses concernant le projet de construction d'un abattoir et d'un marché à bétail à Diamniadio, en attendant de trouver de nouveaux partenaires.

Hamidou AGNE