



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

COUR DES COMPTES



RAPPORT PUBLIC 2009

RAPPORT PUBLIC 2009

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC 2009

Cour des comptes

15, Avenue Franklin Roosevelt

BP : 9097 Dakar Peytavin

Dakar (Sénégal)

Tel. : (221) 33 849 40 01 - (221) 33 849 40 02

Fax : (221) 33 849 43 62

Ce rapport est également disponible sur le site web de la Cour des comptes :

www.courdescomptes.sn

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	11
DELIBERE	13
INTRODUCTION.....	15
 CHAPITRE PREMIER : LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2000, 2001 ET 2002.....	17
 I. L'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001	17
1.1. Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001.....	17
1.2. Les principales observations sur l'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001....	18
<i>1.2.1. Les insuffisances d'ordre général relatives aux lois de Finances pour 2000 et 2001</i>	19
<i>1.2.1.1. Non respect des dispositions d'une directive de l'UEMOA relative aux lois de finances</i>	19
<i>1.2.1.2. Non publication au journal officiel du décret portant répartition des crédits</i>	19
<i>1.2.1.3. Non respect du délai de dépôt des projets de loi de règlement</i>	19
<i>1.2.2. Les insuffisances relatives à la préparation et la gestion du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des comptes annexes</i>	20
<i>1.2.2.1. En ce qui concerne le budget général</i>	20
<i>1.2.2.2 En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor (CST)</i>	23
<i>1.2.2.3. En ce qui concerne les comptes annexes</i>	26
 II. L'exécution de la loi de finances pour 2002	27
2.1. Résultats généraux de l'exécution de la loi de finances pour 2002.....	27
<i>2.1.1. Les opérations du budget général</i>	28
<i>2.1.1.1. Les recettes du budget général</i>	28
<i>2.1.1.2. Les Dépenses du budget général</i>	30
<i>2.1.1.3. Résultat du budget général</i>	34
<i>2.1.2. Les opérations des comptes spéciaux du Trésor</i>	34
<i>2.1.2.1. Ressources et charges des CST</i>	35
<i>2.1.2.2. Résultat des comptes spéciaux du Trésor</i>	35
<i>2.1.2.3. Pertes et profits des Comptes spéciaux du Trésor</i>	35
<i>2.1.3. Les résultats</i>	36
<i>2.1.3.1. Le solde d'exécution budgétaire</i>	36
<i>2.1.3.2. Le résultat de l'année</i>	37
2.2. Gestion des autorisations budgétaires.....	37
<i>2.2.1. Gestion du budget général</i>	37
<i>2.2.1.1. Gestion de la dette publique</i>	37
<i>2.2.1.2. Gestion du budget de fonctionnement</i>	37
<i>a) Modification des crédits en cours de gestion</i>	37
<i>b) Utilisation des crédits</i>	40
<i>2.2.1.3. Gestion du budget consolidé d'investissement</i>	41
<i>2.2.2. Gestion des comptes spéciaux du Trésor</i>	42

<i>a) Modification des crédits en cours de gestion</i>	42
<i>b) Utilisation des crédits</i>	42
2.3. Les observations de la Cour sur l'exécution de la loi de finances de 2002.....	43
2.3.1 <i>Déficit anormal du compte d'affectation spéciale «frais de contrôle des organismes d'assurance»</i>	43
2.3.2. <i>Non remboursement des avances</i>	43
2.3.3. <i>Irrégularités relatives au défaut de report du solde des comptes de garanties et d'aval</i>	44
III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	43
CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE NGUEKOKH	53
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS	53
1.1. Sur l'organisation et le fonctionnement.....	53
1.1.1 <i>Absence de services essentiels</i>	53
1.1.2. <i>Dysfonctionnements liés à la tenue des sessions municipales</i>	54
1.2. Sur la gestion du personnel.....	54
1.2.1 <i>Un faible niveau de formation des agents</i>	54
1.2.2. <i>Une violation des règles de recrutement du personnel contractuel</i>	54
1.3. Sur la procédure budgétaire.....	55
1.3.1. <i>La non tenue de débat d'orientation budgétaire</i>	55
1.3.2. <i>L'absence de production des états du personnel, des biens mobiliers et immobiliers</i>	55
1.3.3. <i>L'approbation du budget en dépit des manquements constatés</i>	55
1.4. Sur l'exécution du budget.....	56
1.4.1. <i>La gestion des recettes</i>	56
1.4.1.1. <i>De faibles taux d'exécution des prévisions de recettes</i>	57
1.4.1.2. <i>La gestion peu efficiente des halles et marchés par le surveillant comptable</i>	57
1.4.2. <i>La gestion des dépenses</i>	58
1.4.2.1. <i>De forts taux de réalisation des dépenses de fonctionnement au détriment des autres dépenses</i>	58
1.4.2.2. <i>Le paiement de dépenses non éligibles au budget de la commune</i>	59
1.4.2.3. <i>L'acquisition de moustiquaires imprégnées à un coût exorbitant</i>	59
1.5. Sur la gestion domaniale.....	59
1.5.1. <i>Défaut d'autorisation du lotissement</i>	59
1.5.2. <i>Encaissement de frais de bornage sans attribution de parcelles</i>	60
1.5.3. <i>Absence d'immatriculation des terres du domaine national objet des lotissements</i>	61
1.5.4. <i>Absence de plan directeur d'urbanisme</i>	62
1.5.5. <i>Cessions irrégulières de parcelles</i>	62
1.5.6. <i>Attribution irrégulière d'un terrain du domaine national</i>	63
1.6. Sur la comptabilité des matières.....	64
II. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	64

CHAPITRE III : LE CONTROLE DU PROCESSUS DE PRIVATISATION DE LA SOCIETE NATIONALE DE COMMERCIALISATION DES OLEAGINEUX DU SENEGAL..... 71

I. PRESENTATION..... 71

1.1. Organes de la privatisation..... 72

1.2. Objectifs de la privatisation..... 72

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS..... 72

2.1. Contrôle du processus de privatisation..... 72

2.2. La fixation du prix définitif de cession et la réclamation faite par ADVENS..... 76

III. RECOMMANDATIONS..... 78

CHAPITRE IV : LA DIRECTION DE LA POLICE DE ETRANGERS ET DES TITRES DE VOYAGE..... 83

I. PRESENTATION..... 83

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS..... 84

2.1. Sur l'organisation..... 84

2.2. Sur la gestion budgétaire et financière..... 84

2.3. Sur la gestion des matières..... 84

2.4. Gestion des étrangers..... 85

2.4.1. La consignation de rapatriement..... 85

2.4.2. La gestion du service de la police des étrangers..... 85

2.5. Gestion des passeports numérisés..... 86

2.5.1. Les difficultés rencontrées dans les centres locaux..... 86

2.5.2. Les centres de production installés à l'étranger..... 87

2.5.3. La dualité dans l'établissement des passeports..... 88

2.5.4. Fiabilité des passeports numérisés..... 88

2.6. Le marché des passeports numérisés..... 88

2.6.1. Un marché irrégulier..... 89

2.6.2. Projet SOW non approuvé et non respecté..... 89

2.6.3. Non respect de la loi sur les CET..... 89

2.6.4. Un marché non conforme à l'intérêt national..... 90

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR..... 91

CHAPITRE V : L'AGENCE NATIONALE CHARGEE DE LA PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT ET DES GRANDS TRAVAUX..... 97

I. PRESENTATION..... 97

1.1. Cadre juridique..... 97

1.2. Composition du capital..... 99

1.3. Administration et direction..... 99

1.3.1. Le Comité stratégique pour la Promotion de l'Investissement (C.S.P.I)..... 100

1.3.2. Le directeur général..... 100

1.4. Ressources.....	101
II. PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	101
2.1. Organisation et fonctionnement.....	101
2.1.1. <i>Le transfert du projet du nouvel aéroport Blaise DIAGNE de Diass</i>	101
2.1.2. <i>La dérogation au Code des Marchés publics</i>	102
2.2. Gestion budgétaire.....	103
2.3. Gestion du personnel.....	103
2.3.1. <i>La détermination du salaire et des avantages du directeur général</i>	104
2.3.2. <i>L'absence de délégation de pouvoirs et de signature au profit du directeur général adjoint</i>	104
2.3.3. <i>La situation administrative des conseillers</i>	105
2.3.4. <i>Des primes octroyées aux membres de la Task Force</i>	105
2.4. Gestion des grands travaux et des marchés.....	106
2.4.1. <i>Les travaux de l'autoroute à péage et la libération des emprises</i>	106
2.4.2. <i>La construction du mur de clôture de l'aéroport international Blaise Diagne de Diass</i>	108
2.4.3. <i>La mission d'assistance juridique dans le cadre du nouvel aéroport</i>	108
2.4.4. <i>La nouvelle capitale politique et administrative du Sénégal</i>	109
2.4.5. <i>Marché pour la définition et la réalisation d'une stratégie de communication globale et innovante dans le cadre du lancement et de la mise en œuvre des grands travaux</i>	110
2.5. Revue de la performance dans le cadre de la promotion de l'investissement.....	111
III. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	112
CHAPITRE VI : L'AGENCE NATIONALE DE LA CASE DES TOUT-PETITS.....	125
I. PRESENTATION.....	125
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	125
2.1. Situation juridique et organisation.....	125
2.1.1. <i>Double emploi avec la Direction de l'Education préscolaire</i>	125
2.1.2. <i>Carences dans la tenue des réunions du conseil de surveillance</i>	126
2.1.3. <i>Organigramme non conforme à la réalité</i>	126
2.1.4. <i>Insuffisances du manuel de procédures</i>	126
2.2. <i>Sur la situation budgétaire et fiscale</i>	127
2.2.1. <i>Nomenclature budgétaire mal définie</i>	127
2.2.2. <i>Difficultés dans la mobilisation des ressources financières</i>	127
2.2.3. <i>Dépenses non budgétisées</i>	127
2.2.4. <i>Dépassements budgétaires importants</i>	128
2.2.5. <i>Absence de précompte de la taxe sur la valeur ajoutée et de retenues sur salaires</i>	129
2.2.6. <i>Défaut de reversement des retenues sur les indemnités</i>	129
2.2.7. <i>Non application de la retenue sur les sommes dues à des tiers</i>	130
2.3. <i>Sur la situation comptable et financière</i>	130
2.3.1. <i>Non respect des règles de la comptabilité publique</i>	130
2.3.2. <i>Absence d'un système de contrôle interne</i>	130
2.3.3. <i>Défaut de production d'états financiers</i>	131
2.3.4. <i>Défaut de maîtrise du logiciel comptable</i>	131
2.3.5. <i>Non tenue des états de rapprochement bancaire</i>	131

2.3.6. Comptes de trésorerie créditeurs	131
2.3.7. Manquements dans la gestion des chèquiers	133
2.3.8. Défaut de suivi des comptes bancaires CNCAS	133
2.3.9. Défaut de support de la caisse d'avances	134
2.4. Sur la gestion des achats et des autres frais	134
2.4.1. Défaut d'application du manuel de procédures	134
2.4.2. Absence d'une commission de réception	135
2.4.3. Irrégularités dans la procédure de passation des marchés	135
2.4.4. Manquements dans la gestion des missions	135
2.5. Sur la gestion des immobilisations et des stocks	136
2.5.1. Absence d'un fichier des immobilisations	136
2.5.2. Comptabilisation partielle des immobilisations	136
2.5.3. Défaut de nomination d'un comptable des matières	136
2.5.4. Absence d'inventaire contradictoire et de comptabilisation des matières	137
2.6. Sur la gestion du personnel	137
2.6.1. Défaut de tenue des dossiers du personnel	137
2.6.2. Irrégularités dans le recrutement du personnel	137
2.6.3. Absence de contrat de prestations de services	138
2.6.4. Absence d'éléments de paie	139
2.6.5. Défaut de maîtrise du logiciel de paie	139
2.6.6. Défaut de formalisation des avances, acomptes et prêts	139
2.6.7. Double traitement pour les agents fonctionnaires	140
2.6.8. Défaut d'affiliation aux institutions sociales et de non reversement des retenues sociales	141
III. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	141
CHAPITRE VII : LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE L'ECOLE SUPERIEURE POLYTECHNIQUE DE DAKAR	147
I. PRESENTATION	147
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS	147
2.1. Organisation administrative et pédagogique	148
2.1.1. Anomalies dans les passations de service	148
2.1.2. Absence de système de contrôle et de manuel de procédures	148
2.2. Situation juridique	149
2.2.1. Retard dans l'adoption du décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP	149
2.2.2. Insuffisances du projet de décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP	149
2.3. Situation budgétaire	150
2.3.1. Défaut de budgétisation des ressources et dépenses de la fonction de service	150
2.3.2. Problèmes liés à l'appréciation de la subvention de l'Etat	151
2.3.3. Défaillances dans les procédures d'élaboration et d'approbation du budget	152
2.4. La « fonction de services »	152
2.4.1. Cadre d'exercice de la « fonction de services »	153
2.4.2. Limites du contrôle de la Cour relativement à la « fonction de services »	154

2.4.3. <i>Problèmes liés aux effectifs et aux ressources</i>	154
2.4.4. <i>Violation du régime financier de l'Université</i>	155
2.4.5. <i>Non respect des dispositions de l'arrêté rectoral</i>	155
2.4.6. <i>Manquements dans la fixation des primes et rémunérations</i>	156
2.4.7. <i>Cas de l'agent comptable particulier de l'Université</i>	157
2.4.8. <i>Marchés passés sur la « fonction de services »</i>	157
2.4.9. <i>Le marché passé avec « Gaïnde Immobilier »</i>	158
2.5. <i>Gestion du personnel</i>	160
2.5.1. <i>Personnel administratif technique et de service (PATS)</i>	160
2.5.2. <i>Personnel enseignant-chercheur (PER)</i>	160
2.6. <i>Achats sur la subvention accordée par l'Etat</i>	161
2.7. <i>Immobilisations et stocks</i>	162
III. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	163

AVANT-PROPOS

La Cour des comptes, dans le cadre de l'exécution de sa mission constitutionnelle de vérification des comptes et de contrôle de la gestion des organismes publics, rend public chaque année l'essentiel de ses observations et recommandations faites aux entités vérifiées.

Pour accomplir cette mission et faire face aux charges induites, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, elle bénéficie de ressources financières allouées par l'Etat. Toutefois, si en ce qui concerne le fonctionnement, les ressources allouées ont permis relativement de faire face aux besoins, il n'en est pas de même pour le budget d'investissement qui a été exécuté à un niveau très faible (0,04 %). Cette situation s'explique par le report du démarrage des travaux de construction du siège de la Cour rendu nécessaire par l'insuffisance de la dotation budgétaire annuelle.

A la part alimentée par le budget de l'Etat se sont ajoutées des ressources provenant du Projet de Renforcement des Capacités de Responsabilité financière (PRECAREF), du Projet d'Appui aux Administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES) et du Fond européen de développement (FED), à travers le Programme d'Appui au Programme national de Bonne Gouvernance (PA/PNBG).

Comme les années précédentes, la Cour a fait face à des contraintes majeures qui ont eu un impact négatif sur sa productivité. Il s'agit, notamment, des insuffisances récurrentes notées dans la reddition des comptes par les comptables publics, de l'exiguïté et de la vétusté de ses locaux, du manque de moyens humains du Parquet et surtout du déficit en personnel de contrôle.

Pour mener à bien ses activités, la Cour a évolué avec un effectif de vingt six (26) magistrats, quatre (4) assistants de vérification et un personnel administratif et technique au nombre de cinquante-six (56) agents.

Depuis 2003, l'effectif des vérificateurs ne cesse de baisser du fait de la mise en position de détachement pour certains et de contrats arrivés à terme pour d'autres. En ce qui concerne les magistrats, un départ a eu lieu au profit de l'Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP). En outre, sur les treize (13) assistants venus renforcer le personnel de contrôle non magistrat en 2007, et dont les contrats sont arrivés à expiration en 2009, seuls quatre (4) ont été retenus dans le cadre d'un financement de la coopération allemande KFW

« Appui à la Cour ». Quant aux rapporteurs particuliers que la Coopération française met temporairement à la disposition de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP), il n'y a pas eu de renouvellement depuis le départ du dernier contingent.

Malgré toutes ces contraintes, la Cour a continué à exercer sa mission de contrôle juridictionnel et non juridictionnel sanctionnée à l'occasion par des rapports et des arrêts.

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 03 novembre 2010.

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 Abdou Bame GUEYE, Président de la Cour des comptes ;

Messieurs Mamadou TOURE et Mamadou Hady SARR, Présidents de Chambre ;

Monsieur Abdoul Madjib GUEYE, Secrétaire général ;

Messieurs Oumar NDIAYE, Joseph NDOUR, Mamadou FAYE, Boubacar BA, Alassane Thierno BARRO, Cheikh DIASSE et Amadou Bâ MBODJI, Conseillers référendaires ;

Messieurs Aliou NIANE, Thierno Idrissa Arona Dia, Malick LY, Rapporteur général du rapport général public 2009, Cheikh LEYE, Papa Gallo LAKH, Ahmadou Lamine KEBE et Mamadou Lamine KONATE, Conseillers ;

Monsieur Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du Droit, représentant le ministère public ;

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

INTRODUCTION

Le présent rapport rend compte des résultats des activités de contrôle durant l'année 2009, conformément à l'article 3 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes qui dispose que « 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'évolution des contextes national et international marqués par une prise de conscience plus accrue des citoyens de la nécessité pour les pouvoirs publics de se soumettre à l'obligation de rendre compte de l'utilisation de leur participation à l'effort national, à travers le consentement à l'impôt. Ainsi, la Cour des comptes est appelée, plus que jamais, à veiller au respect de ce principe en effectuant des contrôles et en publiant les résultats de ceux-ci.

A travers les rapports finalisés en 2009, la Cour s'est de nouveau appesantie sur l'importance pour les entités vérifiées d'adopter des pratiques de bonne gestion, en relevant les insuffisances et manquements, mais aussi en proposant des réformes et des améliorations à apporter dans le cadre de l'exécution des lois de finances, du contrôle de la régularité et de la sincérité des opérations de recettes et de dépenses ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs.

Il est fait, dans ce 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 personnellement notifiées.

Comme il est de tradition, et pour respecter la procédure contradictoire fixée par la loi, les organismes contrôlés et leurs tutelles respectives ont reçu communication des insertions qui les concernent afin qu'ils apportent, par écrit, toutes les explications et justifications nécessaires.

Les contrôles qui font l'objet d'insertions dans ce rapport concernent des organismes relevant de plusieurs secteurs, allant des services de l'Etat aux autres personnes morales de droit public. Il s'agit :

- du ministère de l'Economie et des Finances (contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2000, 2001 et 2002) ;
- de la commune de Nguékokh ;
- du processus de privatisation de la Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SO.NA.CO.S) ;
- de la Direction de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage (DPETV) ;
- de l'Agence nationale chargée de l'Investissement et des grands Travaux (APIX) ;
- de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits (ANCTP) ;
- de la gestion de l'Ecole supérieure polytechnique (ESP) de Dakar.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2000, 2001 ET 2002

Le contrôle de l'exécution des lois de finances a pour objet de permettre au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat et au ministère chargé des Finances de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Ce contrôle consiste à déterminer et à analyser les résultats des opérations financières et à en examiner la régularité et la sincérité, qu'il s'agisse des opérations du budget général, des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes ou des opérations de trésorerie. La Cour des comptes intervient dans ce processus en tant qu'institution chargée d'apporter son assistance au Parlement et au Gouvernement, en présentant dans un rapport ses observations et ses conclusions sur le projet de loi de règlement.

Les développements qui suivent font la synthèse des rapports sur les projets de lois de règlement de 2000 à 2002. Ils présentent d'abord les résultats de l'exécution du budget et la gestion par le Gouvernement des autorisations du Parlement. Ensuite, ils rendent compte des observations destinées aux parlementaires et aux responsables du ministère chargé de l'Economie et des Finances au regard des différentes anomalies relevées à l'issue de l'analyse des résultats et de la gestion des crédits.

Il est fait une présentation des rapports de 2000 et 2001 suivie de façon plus détaillée de celle du rapport de 2002 qui a la particularité de concerner le premier budget de l'Etat élaboré sous l'empire de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances.

I. L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2000 ET 2001

1.1. Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001

En 2000, la loi n° 99-88 du 19 novembre 1999 portant loi de finances pour l'année 2000 a arrêté les ressources du budget à la somme de 806,3 milliards de FCFA et les charges à 831,4 milliards de FCFA.

Pour le budget 2001, la loi n° 2000-36 du 29 décembre 2000 portant loi de finances a arrêté les ressources à la somme de 873,5 milliards de FCFA et les charges à 897,4 milliards de FCFA. La loi n° 2001-08 du 1^{er} octobre 2001 portant loi de finances rectificative, prenant en compte « l'utilisation des ressources tirées de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et l'assainissement des filières arachidière et de l'électricité », a modifié les masses budgétaires et arrêté les ressources à 873,7 milliards de FCFA et les charges à 1002,7 milliards de FCFA. Ainsi, il a été noté, pour les ressources des comptes annexes au budget, une faible hausse de 0,3 milliard de FCFA et, pour les dépenses, des charges additionnelles de 105,3 milliards de FCFA.

Il ressort de chacun de ces deux budgets un déficit prévisionnel que le Parlement autorise le Président de la République à couvrir par la réception de dons et par la mobilisation d'emprunts aussi bien sur le marché national que sur le marché extérieur. Ce déficit prévisionnel s'élève à 25,1 milliards de FCFA pour 2000 et 128,9 milliards de FCFA pour 2001.

A l'exécution, concernant la loi de finances pour 2000, l'Etat a enregistré des recettes de l'ordre de 580,1 milliards de FCFA et effectué des dépenses d'un montant de 623 milliards de FCFA, d'où un solde d'exécution budgétaire négatif de 42,9 milliards de FCFA (1,4 % du PIB) causé par la contreperformance des comptes spéciaux du Trésor qui ont accusé un déficit de 129,8 milliards de FCFA.

Quant à la loi de finances pour 2001, son exécution fait ressortir des ressources d'un montant de 748 milliards de FCFA et des charges se chiffrant à 764,8 milliards de FCFA, d'où un solde d'exécution budgétaire en déficit de 16,8 milliards de FCFA. Comme les années précédentes, les comptes spéciaux ont contribué à creuser le déficit budgétaire, mais de façon beaucoup moins importante qu'en 2000. Au total, le budget général et les comptes spéciaux, ont accusé un déficit qui se chiffre respectivement à 4,4 et 12,4 milliards de FCFA.

1.1. Les principales observations de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001

L'examen des projets de loi de règlement pour 2000 et 2001 a donné lieu à la constatation de plusieurs anomalies portant en général sur la loi de finances et en particulier sur la préparation et la gestion du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des comptes annexes.

1.2.1. Les insuffisances d'ordre général relatives aux lois de Finances pour 2000 et 2001

1.2.1.1. Non respect des dispositions d'une directive de l'UEMOA relative aux lois de finances

L'examen de la loi de finances pour 2000 permet de constater la non-conformité de sa structure aux dispositions de l'article 32 de la directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances. En effet, le budget 2000 a conservé sa structure classique alors que la directive précitée prescrit de le présenter en deux parties dont la première porte sur l'autorisation de percevoir des ressources publiques ainsi que sur les voies et moyens et la seconde relative aux moyens des services et aux dispositions diverses.

1.2. 1.2. Non publication au journal officiel du décret portant répartition des crédits

L'article 39 de la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances dispose que « dès la promulgation de la loi de finances ou la publication du décret visé à l'article 57 de la Constitution, le Président de la République prend des décrets portant, d'une part, répartition par article et paragraphe, pour chaque chapitre, des crédits ouverts au budget général et, d'autre part, répartition par comptes particuliers des opérations des comptes spéciaux du Trésor ».

En outre, l'article 170 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat dispose « qu'un administrateur ne peut proposer d'engagement ou de liquidation, un ordonnateur ne peut ordonnancer, un comptable ne peut payer une dépense qu'après publication, au Journal officiel, de la loi de finances et des décrets de répartition ».

Or, la Cour constate qu'en 2000, le décret portant répartition des crédits n'a pas été publié.

1.2.1.3. Non respect du délai de dépôt des projets de loi de règlement

Le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas transmis les projets de loi de règlement des budgets 2000 et 2001 dans les délais fixés par les dispositions légales et réglementaires, notamment par la directive n° 05/97/CM/UEMOA précitée qui dispose, en son article 44, que le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget.

Ainsi, par exemple, le projet de loi de règlement de la loi de finances pour 2000 aurait dû être produit à temps pour permettre l'élaboration du rapport par la Cour et sa transmission au Parlement avant le 31 décembre 2001. Or, transmis initialement en 2006, puis suivi par quatre autres versions, ce projet n'a été mis à la disposition de la Cour dans sa version définitive que le 07 avril 2008.

1.2.2. Les insuffisances relatives à la préparation et à la gestion du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des comptes annexes

1.2.2.1. En ce qui concerne le budget général

Il a été relevé de nombreuses anomalies dont les plus significatives se déclinent ainsi qu'il suit :

- Différence entre recettes et crédits ouverts du budget général

La loi de finances pour l'année 2000 dispose que les recettes prévisionnelles du budget général sont évaluées à la somme de 516.600.000.000 FCFA. Cependant, la même loi dispose que les crédits ouverts pour la gestion 2000 se chiffrent à 516.645.000.000 FCFA, soit un écart de 45.000.000 FCFA.

La Cour observe ainsi une différence entre les recettes et les crédits ouverts du budget général alors qu'il devrait y avoir une égalité stricte entre le montant total des prévisions de recettes et le montant total des crédits ouverts.

- Ecart importants entre prévisions et réalisations

Au terme de l'exécution des dépenses du budget de fonctionnement pour 2000 et 2001, l'écart entre les dépenses effectivement ordonnancées et les prévisions initiales du budget général est très important, ce qui pose un sérieux problème de sincérité des prévisions budgétaires. Par exemple, en 2000, les dépassements de crédits ont atteint un montant de 37,1 milliards de FCFA et les crédits non consommés se sont chiffrés à 23,8 milliards de FCFA. Par ailleurs, en 2001, sur des prévisions initiales de 494 milliards de FCFA hors dette, les dépenses réelles effectuées en fin de gestion s'élèvent à 594.310.444.832 FCFA, soit un dépassement de 100.310.444.832 FCFA représentant 20 % des crédits initialement votés par l'Assemblée Nationale.

Pour la Cour, la pertinence des ponctions effectuées sur les crédits de certains ministères au profit d'autres est discutable dans la mesure où les modifications ont donné lieu en fin de gestion à d'importants crédits non consommés pour certains ministères et des dépassements sur crédits limitatifs pour d'autres.

- Sous dotation récurrente du chapitre 216 « dépenses spéciales »

Il a été constaté, comme pour les gestions précédentes, que la dotation du chapitre 216 « dépenses spéciales » du budget de la Présidence de la République est toujours sous-évaluée. En effet en 2000, cette dotation est fixée à 0,6 milliard de FCFA alors qu'elle est exécutée à hauteur de 1,2 milliard de FCFA par le biais des virements de crédits. Cette situation s'est poursuivie en 2001 avec une dotation initiale de 0,6 milliard de FCFA pour des dépenses réelles d'un montant de 2,4 milliards de FCFA.

La Cour rappelle que la pratique de virements systématiques de crédits pour ajuster les prévisions aux consommations des crédits ouverts pour les « dépenses spéciales » réduit la portée de l'autorisation budgétaire et ne respecte pas le principe de la sincérité budgétaire. Le recours systématique à cette pratique ne se justifie pas, au regard de l'existence d'une base d'évaluation précise des besoins qu'offre l'exécution des budgets précédents.

- Imputations budgétaires irrégulières

Au budget du ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, les dépenses de location d'immeubles et d'indemnités de logement des agents sont imputées au chapitre 313 « dépenses d'entretien ». Or, dans les services centraux, les mêmes dépenses sont imputées soit au chapitre des « dépenses diverses » du budget des dépenses communes, soit aux chapitres de dépenses de personnel.

Conformément à la réglementation en vigueur, « les crédits étant spécialisés par chapitres groupant des dépenses selon leur nature ou leur destination », toute dépense imputée à un chapitre doit correspondre à la nature ou à la destination des crédits imposée par l'intitulé de ce chapitre et par sa place dans la nomenclature budgétaire.

L'imputation des dépenses de location et d'indemnités de logement au chapitre « dépenses d'entretien » méconnaît la règle de la spécialité des crédits et a pour effet de nuire à la transparence et la sincérité des comptes.

- Défaut de vote d'une loi de finances rectificative en 2000

La formation d'un nouveau Gouvernement, à la suite des élections de mars 2000, est fortement marquée par la création, le réaménagement ou la suppression de ministères. Ainsi, la nouvelle architecture du Gouvernement ne cadrerait plus avec la structure du budget voté pour la gestion. Malgré tout, ces changements n'ont pas été suivis du vote d'une loi de finances rectificative. Cette situation a entraîné plusieurs incohérences notées dans le projet de loi de règlement dont la plus significative est la non concordance des appellations des ministères entre le projet de loi de règlement et le décret n° 2000-267 du 03 avril 2000 portant répartition des services de l'Etat.

- Dotations dépourvues d'utilité réelle en loi de finances rectificative (LFR)

Le Budget consolidé d'Investissement (BCI) a reçu 19,2 milliards de FCFA de la loi de finances rectificative, alors qu'un disponible de 28,9 milliards de FCFA est noté en fin de gestion soit 27,5 % des crédits supplémentaires apportés par la loi de finances rectificative au budget général 2001. Les projets qui ont bénéficié des 19,2 milliards de FCFA au dernier trimestre de l'année se sont retrouvés avec des taux de consommation pratiquement nuls.

- Non inscription des ressources attendues dans les prévisions de recettes de la LFR

L'une des raisons du vote de la loi n° 2001-08 du 1^{er} octobre 2001 portant loi de finances rectificative (LFR) était d'utiliser les ressources tirées de l'initiative PPTE. Pourtant, ces ressources n'ont pas été portées en recettes dans les prévisions de la loi de finances rectificative pour 2001.

- Recours abusif aux dotations des dépenses communes

L'analyse des dépenses communes de 2001 montre que 29,4 % des crédits budgétaires leur sont affectés compte non tenu des subventions du budget général aux budgets d'équipement et aux comptes spéciaux du Trésor. Concernant les règlements, 28,5 % des dépenses du budget général sont ordonnancées à partir des dépenses communes, plus particulièrement des dépenses de transfert et des dépenses diverses pour respectivement 70,9 % et 72,4 %. Ainsi, près du tiers des crédits budgétaires exécutés en 2001 (hors BCI) relèvent des dépenses communes.

- Utilisation abusive du procédé des arrondis des données des tableaux d'équilibre

Les données des tableaux d'équilibre entre ressources et emplois des lois de finances initiale et rectificative sont exprimées en milliards avec un seul chiffre après la virgule. Cette pratique est souvent à l'origine de déséquilibres notés dans les lois de finances. En effet, les recettes ordinaires du budget de 2001 sont évaluées à 591.480.000.000 FCFA. Dans le tableau d'équilibre, il est mentionné un montant de 591,4 milliards, tronquant ainsi les 80.000.000 FCFA. Cet arrondi par défaut fait apparaître un déficit budgétaire de 129.000.000.000 FCFA qui est en réalité de 128.920.000.000 FCFA.

1.2.2.2 En ce qui concerne les comptes spéciaux du Trésor (CST)

- Non ajustement des prévisions et des réalisations dans le projet de loi de règlement

Aussi bien pour 2000 que pour 2001, le projet de loi de règlement n'a pas procédé à l'ajustement des prévisions aux réalisations pour les comptes spéciaux du Trésor violant ainsi l'article 37 de la loi organique n° 75-64 précitée qui prévoit que le projet de loi de règlement doit être complété par l'ouverture de crédits complémentaires et l'annulation des crédits non consommés.

- Déficit important du Fonds national de Retraite (FNR)

En 2001, le déficit de 8,1 milliards de FCFA du FNR ne respecte pas les dispositions de l'article 23 de la loi organique n° 75-64 précitée. Ni la loi de finances initiale, ni la loi de finances rectificative n'a autorisé ce dépassement. De plus, ce résultat débiteur représente 38,7 % des dépenses autorisées sur ce compte d'affectation spéciale. Or, ce déficit dépasse la limite du tiers de ces dépenses effectives, ce que même une dérogation par une loi de finances ne peut permettre.

- Défaut de versement de la subvention du budget de fonctionnement aux comptes spéciaux du Trésor

Dans les prévisions de recettes des comptes spéciaux du Trésor, la loi de finances pour 2000 prévoyait des dotations budgétaires d'un montant de 95,9 milliards de FCFA provenant du budget de fonctionnement et destinés à la Caisse autonome d'amortissement pour 91,7 milliards de FCFA, au Fonds national forestier pour 0,7 milliard de FCFA et au compte Garanties et Avals pour 3,5 milliards de FCFA.

L'analyse des dépenses effectives du budget de fonctionnement révèle que, comme les gestions précédentes, le montant des règlements effectués au profit des comptes spéciaux n'inclut pas les subventions prévues pour la Caisse autonome d'Amortissement et le compte de garantie et d'aval, qui devaient s'établir à 95,2 milliards de FCFA.

- Non fixation du découvert pour les comptes de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers et d'opérations monétaires

Aux termes de la loi organique n° 75-64 précitée, les prévisions de recettes et de dépenses sont facultatives pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires. Toutefois, pour ces deux comptes ainsi que pour les comptes de commerce, les articles 24 et 25 de ladite loi organique prescrivent la fixation d'une limite au découvert autorisé par la loi de finances de l'année.

Ainsi, les projets de loi de finances devraient présenter, dans leurs évaluations prévisionnelles, les hypothèses de découvert pour les comptes de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires. Le plafond de cette autorisation de découvert, qui a surtout pour intérêt de permettre aux gestionnaires de ces comptes, en cours de gestion, de pouvoir effectuer des dépenses en dépassement des recettes dans la limite des montants prévus, n'a pas été fixé.

- Défaut de suivi des prêts accordés par l'Etat

Il résulte de l'analyse des documents transmis à la Cour que des prêts ont été accordés durant les gestions 1997-1998 à la SONATRA AIR SENEGAL, à la Banque sénégal-tunisienne ainsi qu'à la Fondation Trade Point Sénégal. Les échéances de ces prêts, fixées en trimestrialités, concernent en partie les gestions 2000 et 2001. Par exemple, en 2001, des recouvrements de l'ordre de 124.250.000 FCFA au minimum auraient dû être enregistrés comme recettes dans le sous compte « prêts divers particuliers et organismes ». Or, dans les deux projets de loi de règlement, seul le compte spécial « prêts aux particuliers » a enregistré des recettes et des dépenses.

Selon le ministre de l'Economie et des Finances, aucun versement n'a été comptabilisé, malgré les tentatives de recouvrement des différents ordres de recettes émis à l'encontre de ces organismes qui, à l'époque, rencontraient quelques difficultés financières.

- Dépassements de crédits limitatifs et défaut de recouvrement de recettes sur les comptes d'avances

Il est constaté qu'en 2000, les avances accordées d'un montant de 6,3 milliards de FCFA ont dépassé plus de trois fois les prévisions qui n'étaient que de 2 milliards de FCFA. Or, les crédits ouverts au titre d'avances ont un caractère limitatif.

Au titre de ces comptes d'avances, la Cour a observé qu'en 2000, aucune recette n'a été encaissée. Or, les avances accordées en 2000 et durant les gestions antérieures devaient donner lieu au moins à des remboursements durant la gestion 2000 pour un montant de 710.248.452 FCFA. Il s'agit de celles accordées à la SONADIS, à l'Hôpital Principal de Dakar, à la Société sénégalaise de Presse et de Publications (SSPP) et à la Commune de Tivaouane.

Ainsi, le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas fait application de l'article 26 de la loi organique n° 75-64 précitée selon lequel, à l'expiration d'un délai d'un an, ou deux ans en cas de renouvellement, l'avance doit faire l'objet, selon le cas, de recouvrement immédiat, de poursuites, d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor ou de constatation de perte.

Cette situation s'est aussi reproduite en 2001 avec un dépassement irrégulier de 3,15 milliards de FCFA et un défaut de recouvrement de recettes d'un montant cumulé de 3.166.416.334 FCFA pour les avances accordées à divers organismes.

- Manque d'informations sur les recouvrements relatifs aux comptes de garantie et d'aval

Ces comptes qui retracent les engagements de l'Etat résultant de garanties financières accordées à une personne physique ou morale ont été mouvementés au profit de la SENELEC en 1998 et de la Société Nouvelles Conserveries du Sénégal (SNCDS) en 1999 pour des montants respectifs de 8,7 et 0,4 milliards de FCFA. Ces fonds, déposés à la BICIS et à la CITIBANK pour servir de garantie aux prêts sollicités par ces organismes à d'autres bailleurs, ont été considérés par le ministère de l'Economie et des Finances comme des dépenses définitives de l'Etat.

Toutefois, le ministère de l'Economie et des Finances n'a produit à la Cour aucune information sur l'effectivité du remboursement de ces montants ou de poursuites engagées à l'encontre de ces organismes.

- Mauvaise comptabilisation d'opérations du compte de garantie et d'aval

Pour l'aval d'un montant de 1.217.366.184 FCFA accordé à Air Afrique, son engagement et son recouvrement ont tous les deux été enregistrés en débit. Ce procédé de comptabilisation a eu pour effet de gonfler artificiellement les dépenses de ce compte en 2001.

Par conséquent, la Cour estime que le total des dépenses du compte garanties et avals pour la gestion 2001 est réellement de 3.969.259.036 FCFA et non de 5.186.625.220 FCFA comme mentionné dans le projet de loi de règlement et le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF).

1.2.2.3. En ce qui concerne les comptes annexes

Les opérations de recettes et de dépenses des comptes annexes au budget, qui retracent des dépenses d'investissement, sont effectuées en dehors du circuit budgétaire dans la mesure où le Trésor public n'en est pas comptable assignataire.

En 2000, l'exécution des comptes annexes au budget a laissé apparaître aussi bien des dépassements (19,7 milliards de FCFA) que des ressources non tirées (187,7 milliards de FCFA). En effet, pour une prévision de 12,9 milliards de FCFA, le montant exécuté s'élève à 27,3 milliards de FCFA, soit plus du double des prévisions de tirages. Le niveau élevé des ressources non tirées est surtout le fait de 103 projets pour lesquels, sur une prévision de tirages de 102 milliards de FCFA, aucun ordonnancement n'a été effectué durant la gestion 2000.

L'importance des ressources non tirées traduit ainsi des difficultés réelles rencontrées dans l'absorption des ressources mises à la disposition du Sénégal par les partenaires au développement sous forme de prêt ou de don.

Cependant, il convient de souligner que du fait que le tableau de suivi annuel de l'exécution des projets et programmes financés sur ressources extérieures n'a pas été produit, la Cour s'est trouvée dans l'impossibilité de statuer sur la régularité de ces opérations et ainsi n'a pu faire qu'une étude sommaire des comptes annexes. Tout comme pour les projets de loi de règlement précédents, la Cour demande au ministre de l'Economie et des Finances de lui transmettre, à l'avenir, un compte d'emploi détaillé des opérations relatives à ces comptes annexes.

II. L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2002

La loi de finances pour 2002 a été élaborée dans un contexte particulier marqué par l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances abrogeant et remplaçant la loi organique n° 75-64 précitée. La nouvelle loi organique, votée dans le but d'internaliser la directive communautaire n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 a, en particulier, entraîné un changement dans la présentation des budgets et des documents annexes, avec notamment l'intégration de la dette publique dans les dépenses ordinaires et la budgétisation des emprunts à moyen et long terme ; ce qui a eu pour effet, entre autres, de consacrer la disparition formelle des comptes annexes.

Comme avec les rapports précédents, l'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002 a connu un retard qui s'explique par le non respect du délai de dépôt et par la qualité des documents produits qui présentent souvent des incohérences donnant lieu à de multiples versions du projet de loi de règlement et du Compte général de l'Administration des Finances. Pour illustration, il convient de noter que la dernière version de ces documents n'a été reçue que le 25 février 2009, par lettre de transmission n° 105/MEF/DGF/DB/DB3. Il s'y ajoute que certains documents nécessaires à l'instruction de l'exécution de la loi de finances n'ont pas été produits. Il s'agit notamment des états de développement des opérations de trésorerie, des dépenses à régulariser et de certains comptes spéciaux du Trésor tels que les comptes de garantie et d'aval.

2.1. Résultats généraux de l'exécution de la loi de finances pour 2002

La loi n° 2001-13 du 27 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002, a arrêté les ressources du budget à 978,9 milliards de FCFA et les dépenses à 1000,4 milliards de FCFA. Le déficit prévisionnel que le Parlement autorise le Président de la République à couvrir par la réception de dons et par la mobilisation d'emprunts sur les marchés national et extérieur se chiffre à 21,5 milliards de FCFA.

2.1.1. Les opérations du budget général

2.1.1.1. Les recettes du budget général

– Prévisions de recettes du budget général de 2002

En 2002, les prévisions de recettes du budget général sont arrêtées à 938,7 milliards de FCFA. En ce qui concerne les recettes fiscales, elles s'élèvent à 665,6 milliards de FCFA contre 579,1 milliards de FCFA en 2001, soit une hausse de 86,5 milliards de FCFA en valeur absolue et de 14,9 % en valeur relative.

Les prévisions de recettes ont été fortement influencées par les changements de législation dans l'environnement fiscal. Il s'agit, notamment, de l'introduction de la taxe spécifique sur le pétrole, de l'application de la définition de la valeur en douane de l'Organisation mondiale du Commerce et du plein effet de l'institution du taux unique de TVA à 18 %.

Pour les recettes non fiscales, les prévisions sont montées à 14,7 milliards de FCFA, soit une hausse 2,4 milliards de FCFA par rapport à celles de 2001.

Concernant les recettes extérieures pour lesquelles le Trésor public est comptable assignataire, les prévisions étaient de 250,4 milliards de FCFA contre 240,8 milliards de FCFA en 2001, soit une progression de 9,6 milliards de FCFA. Ces recettes, qui représentent près de 27 % des recettes totales du budget général, se répartissent en Dons projets pour 88,7 milliards de FCFA (35,46%) et en Emprunts Programmes pour 161,6 milliards de FCFA (64,54%).

– Recettes effectives du budget général de 2002

Les recettes budgétaires en 2002 se sont élevées à 823,6 milliards de FCFA sur des prévisions de 938,7 milliards de FCFA, soit une moins-value de 115 milliards de FCFA en valeur absolue et 12,2 % en valeur relative. Par rapport aux réalisations de 2001 qui étaient de 833,7 milliards de FCFA, ce niveau de recouvrement représente une baisse de 10,1 milliards de FCFA en valeur absolue et de 1,2 % en valeur relative.

Cependant, il faut relever que le tableau figurant à la page 37 du projet de loi de règlement comporte des anomalies. En effet, il y est mentionné que les réalisations de recettes sont arrêtées au montant de 850,9 milliards de FCFA. Ce montant inclut :

- les recettes intérieures : 650,7 milliards de FCFA ;
- les emprunts programmes : 50,6 milliards de FCFA ;
- la subvention du budget de fonctionnement : 142 milliards de FCFA ;
- les produits de l'initiative PPTE : 7,6 milliards de FCFA.

Conformément à l'article 8 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, les dépenses en capital constituent un titre du budget général pourvu de crédits budgétaires au même titre que les autres et ne peuvent, sous ce rapport, faire l'objet d'une subvention par ledit budget. La subvention au budget de fonctionnement d'un montant de 142 milliards de FCFA est donc à déduire des recettes réalisées.

En revanche, ce tableau n'ayant pas intégré le montant de 114,7 milliards de FCFA mobilisé sous forme d'appui projet directement exécuté par les partenaires au développement, la Cour a estimé qu'il convenait de les ajouter aux recettes réalisées.

C'est pourquoi le tableau devrait être rectifié ainsi qu'il suit :

Tableau n° 1 : Rectification des données fournies à la page 37 du PLR

En CFA

Total tableau page 37 PLR		850.932.469.340
Montant à soustraire	Subvention budget de fonctionnement	142.036.806.400
Montant à ajouter	Appui projet géré par les partenaires	114.756.103.789
Total recettes effectives du budget général		823.651.766.729

Les recettes fiscales de 2002 s'élèvent à 625,4 milliards de FCFA sur des prévisions de 665,6 milliards de FCFA, soit une moins-value de 40,2 milliards de FCFA en valeur absolue et 6 % en valeur relative. Elles représentent 89 % des recettes du budget général. Par rapport aux réalisations de 2001 qui étaient de 575,3 milliards de FCFA, la hausse est de 50,1 milliards de FCFA en valeur absolue et de 8,7 % en valeur relative.

Les recettes fiscales sont réparties entre les impôts indirects pour 77 % et les impôts directs pour 23 %. Les recouvrements les plus importants ont été réalisés sur la TVA (40 %).

Concernant les restes à recouvrer relatifs aux impôts perçus par voie de rôle, sur des droits constatés d'un montant de 90,4 milliards de FCFA, seul un montant de 52,5 milliards de FCFA a été recouvré, ce qui correspond à un taux de recouvrement de 58 %. Ainsi, les restes à recouvrer au 31 décembre 2002 s'élèvent à 37,8 milliards de FCFA contre 30,1 milliards de FCFA en 2001, soit une progression de 7,8 milliards de FCFA en valeur absolue et 25,9 % en valeur relative. Le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas fourni à la Cour les informations relatives à l'annulation de prises en charge durant la gestion 2002.

Les recettes non fiscales de 2002 sont réalisées à hauteur de 16,9 milliards de FCFA sur des prévisions de 14,7 milliards de FCFA, soit une plus-value de 1,7 milliard de FCFA en valeur absolue et de 11,5 % en valeur relative. Par rapport aux réalisations de 2001 qui étaient de 33,9 milliards de FCFA, il a été constaté une baisse de 16,9 milliards de FCFA en valeur absolue et de 49,9 % en valeur relative.

Cette baisse tient essentiellement à une chute des réalisations du « revenu du domaine et valeurs » qui, entre 2001 et 2002, sont passées de 15,7 à 4,4 milliards de FCFA. Les « recettes des services et produits divers » ont également contribué à cette baisse, passant de 16,5 à 6 milliards de FCFA.

Les autres recettes, constituées de remboursements de prêts et avances, s'élèvent à 8,3 milliards de FCFA, sur des prévisions de 8 milliards de FCFA, soit une plus-value de 341 millions de FCFA en valeur absolue et de 4,3 % en valeur relative. Ces recettes ont baissé de 1,9 milliard de FCFA en valeur absolue et de 18,9 % en valeur relative par rapport aux réalisations de 2001 qui étaient de 10,3 milliards de FCFA.

Les recettes extérieures pour lesquelles le Trésor public est comptable assignataire sont exécutées à hauteur de 58,2 milliards de FCFA dont 50,6 milliards de FCFA d'emprunts programmes et 7,6 milliards de FCFA de produits PPTTE. Elles représentent 7,1 % de l'ensemble des recettes budgétaires et 33,6 % des recettes extérieures effectives du budget général.

Pour les recettes extérieures dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire, le montant total des tirages sur ressources extérieures, hors circuit budgétaire national, est de 114,7 milliards de FCFA dont 73,7 milliards de FCFA d'emprunts et 41,1 milliards de FCFA de subventions. Ces tirages ont connu une hausse de 45 % par rapport à la gestion 2001 où ils étaient arrêtés à 78,9 milliards de FCFA. Ces recettes extérieures représentent 13,9 % des recettes totales du budget général et 66,4 % des recettes extérieures effectives.

2.1.1.2. Les Dépenses du budget général

- Prévisions de dépenses du budget général

La loi de finances pour 2002 a ouvert, au titre des dépenses du budget général, des crédits d'un montant de 706,3 milliards de FCFA dont 144,3 milliards de FCFA pour le service de la dette publique, 419,7 milliards de FCFA pour les dépenses courantes et 142,3 milliards de FCFA pour les dépenses en capital sur ressources internes. Les dépenses courantes représentent ainsi 60 % des crédits ouverts du budget général.

Les financements acquis affectés à des dépenses en capital sont évalués, dans la loi de finances, à 1.269,7 milliards de FCFA dont 807,8 d'emprunts et 461,9 de subventions. Ces financements sont en progression de 10 % par rapport à la loi de finances rectificative de 2001.

Les prévisions de tirage affectées à des dépenses en capital sont évaluées, en 2002, à 250,4 milliards de FCFA dont 161,7 milliards de FCFA d'emprunts et 88,7 milliards de FCFA de subventions. Il convient de souligner que la répartition de ces prévisions de tirage par secteur n'a pas été communiquée par le ministère de l'Economie et des Finances.

Au total, les autorisations de programme et les financements acquis ont été évalués à 1.995,5 milliards de FCFA. Sur ces autorisations d'engagement, des paiements d'un montant de 392,7 milliards de FCFA ont été prévus pour l'année financière sous forme de crédits de paiement et de prévisions de tirage.

- Dépenses effectives du budget général

Les dépenses du budget général de la gestion 2002, hors dotations internes, s'établissent à 706,9 milliards de FCFA dont 140,3 milliards de FCFA pour la dette publique, 418,6 milliards de FCFA pour les dépenses courantes et 148 milliards de FCFA pour les dépenses en capital. Elles sont en diminution de 14,6 milliards de FCFA par rapport à 2001 où elles s'élevaient à 721,5 milliards de FCFA.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, sur des prévisions de 144,3 milliards de FCFA au titre du service de la dette publique, les paiements ont été exécutés à hauteur de 140,3 milliards de FCFA dont 20,4 pour la dette intérieure et 119,9 pour la dette extérieure. Ils représentent 17 % des dépenses totales du budget général.

La Cour constate que le montant des paiements donné par le Trésor est supérieur à celui des ordonnancements de 1,5 milliard de FCFA. Cette différence serait due, selon le ministère de l'Economie et des Finances, aux paiements effectués sans ordonnancement préalable au titre de la dette publique extérieure.

La Cour considère que les ordonnancements et les paiements doivent faire l'objet de rapprochement en fin de gestion afin de permettre, le cas échéant, au ministre chargé des Finances de prendre des mesures de régularisation des écarts.

Représentant 28 % des dépenses totales du budget général, les dépenses de personnel ont été exécutées pour un montant de 197,8 milliards de FCFA avec une évolution de 11,8 % par rapport à 2001. Elles représentent 31,6 % des recettes fiscales, donc en deçà du seuil de 35 % fixé par les critères de convergence de l'UEMOA. Cependant, il convient de signaler que ce ratio ne tient pas compte des dépenses de personnel payées sur crédits de paiement d'un montant de 5,3 milliards de FCFA.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, elles ont été exécutées à hauteur de 102,9 milliards de FCFA pour des crédits ouverts d'un montant de 110,2 milliards de FCFA. Elles représentent 14,6 % des dépenses totales du budget général et ont diminué de 13,1 % par rapport à 2001 où elles s'élevaient à 118,4 milliards de FCFA.

Pour un montant de 117,9 milliards de FCFA, les dépenses de transfert hors dotations internes représentent 16,7 % du budget général et enregistrent une baisse de 35,4 % par rapport à la gestion 2001 où elles s'établissaient à 182,4 milliards de FCFA.

En résumé, pour une dotation nette de 419,7 milliards de FCFA hors dette, des crédits d'un montant de 418,6 milliards de FCFA ont été consommés dans l'exécution des dépenses courantes du budget général, soit un taux d'exécution de 99,7 %. Ce taux moyen est diversement réparti sur les postes de dépenses courantes. Ainsi, les dépenses de personnel ont été exécutées à 103 %, les dépenses de fonctionnement hors transfert à 95 %.

Tableau n° 2 : Consommation des crédits des dépenses courantes en 2002

En FCFA

Titres	CREDITS GESTION	ORDONNANCEMENT	Taux d'exécution
Titre 2 : Personnel	192.000.000.000	197.815.405.322	103,03%
Titre 3 : Fonctionnement	108.263.550.303	102.906.804.102	95,05%
Titre 4 : Transferts courants	119.436.449.697	117.866.785.465	98,69%
TOTAL HORS DETTE	419.700.000.000	418.588.994.889	99,74%

Les dépenses d'investissement, d'un montant de **262.799.326.440 FCFA**, sont constituées des dépenses pour lesquelles le Trésor public est comptable assignataire et celles pour lesquelles le Trésor public n'est pas comptable assignataire.

Avec une part de 32 % des dépenses du budget général, les dépenses en capital occupent la part la plus importante. Suivent les dépenses de personnel et la dette publique avec respectivement 24 % et 17 %.

- Les investissements pour lesquels le Trésor public est comptable assignataire

Prévues par la loi de finances pour un montant de 142,3 milliards de FCFA, les dépenses en capital dont le Trésor public est comptable assignataire ont été exécutées à concurrence de 148 milliards de FCFA. Elles sont en progression de 26,3 % par rapport à 2001 où elles étaient arrêtées à 117,2 milliards de FCFA. Sur ces dépenses en capital, un montant de 18,5 milliards de FCFA, soit 12,5 %, a été utilisé pour faire face à des dépenses de personnel et de fonctionnement.

La Cour constate des paiements irréguliers d'un montant de 23.419.596.196 FCFA sur une ligne intitulée « ordre général de paiement (OGP) » sans crédits ouverts ou reportés et sans indication des titres et sections d'imputation. Tout en reconnaissant que ces crédits n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de report de crédits de 2001 sur 2002, le ministère de l'Economie et des Finances (MEF) soutient que les OGP dont il s'agit sont gagés sur des crédits disponibles au 31 décembre 2001 d'après la situation des crédits éditée par la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI).

La Cour a également relevé l'existence de paiements à régulariser d'un montant total de 4.648.668.359 FCFA concernant les avances de trésorerie que les ministères dépensiers n'ont pas finalement régularisées.

Le taux de consommation des crédits ouverts au titre des dépenses en capital de 2002 s'établit à 72,1 %. Toutefois, il y a une nette augmentation des dépenses en capital de 30,8 milliards de FCFA par rapport à la gestion 2001. Le ratio dépenses d'investissement sur ressources internes par rapport aux recettes fiscales est de 23,7 % en 2002, taux supérieur à la norme de 20 %, minimum prévu par les critères de convergence de l'UEMOA.

- Les investissements pour lesquels le Trésor public n'est pas comptable assignataire

Ces dépenses d'investissement sont financées par des ressources extérieures sous forme de subventions ou d'emprunts. En 2002, les investissements couverts par les financements sur emprunts et subventions s'établissent à 114,5 milliards de FCFA.

Sur un montant prévisionnel de 161,7 milliards de FCFA, 73,7 milliards de FCFA ont été ordonnancés pour les emprunts extérieurs, soit un taux d'exécution de 45,6 % en 2002 qui dépasse celui de 2001 qui était de 28 %.

La Banque Mondiale, dont la part de décaissements à travers son guichet IDA a atteint 39,4 milliards de FCFA, soit 53,5 % du total des emprunts projets de la gestion 2002, est le partenaire au développement ayant apporté la plus importante participation au financement des investissements sur emprunts extérieurs.

Concernant les subventions, sur des prévisions de tirage d'un montant de 88,7 milliards de FCFA, un montant de 41,1 milliards de FCFA a été ordonnancé, soit un taux d'exécution de 46,3 %. Ce taux est légèrement supérieur à celui de l'année précédente qui était de 42 %. La classification des subventions par bailleur montre que 26,5 %, soit 10,9 milliards de FCFA des subventions reçues par l'Etat durant l'année 2002, proviennent de la coopération américaine à travers l'USAID.

Tableau n° 3 : Prévisions et réalisations des dépenses du Budget général de 2002

En milliards de FCFA

NATURE DE LA DEPENSE	PREVISIONS	REALISATIONS	ECART	Part dans les réalisations
A/ Dette Publique	144.300.000.000	140.282.014.122	4.017.985.878	17%
B/ Dépenses courantes dont :	419.000.000.000	418.588.994.889	1.111.005.111	51%
Titre 2 : Personnel	192.000.000.000	197.815.405.322	- 5.815.405.322	24%
Titre 3 : Fonctionnement	110.212.542.000	102.906.804.102	7.305.737.898	13%
Titre 4 : Autres	117.487.458.000	117.866.785.465	- 379.327.465	14%
Transferts courants				
C/ Dépenses en capital	392.687.000.000	262.799.326.440	129.887.673.560	32%
TOTAL: BUDGET GENERAL (A+B+C)	956.687.000.000	821 670 335 451	135.016.664.549	100%

2.1.1.3. Résultat du budget général

A l'exécution, les recettes effectives du budget s'élèvent à 823,6 milliards de FCFA et les dépenses à 821,7. Il en ressort un solde budgétaire positif de 1,9 milliard de FCFA. Ce solde n'intègre pas les pertes sur les opérations de trésorerie évaluées à 8,6 milliards de FCFA dans le projet de loi de règlement.

2.1.2. Les opérations des comptes spéciaux du Trésor (CST)

Avec la budgétisation de la dette publique, ne figurent plus dans la partie relative aux CST les opérations relatives à cette rubrique.

2.1.2.1. Ressources et charges des CST

D'un montant de 43,8 milliards de FCFA, les prévisions de ressources des CST comprennent les ressources affectées pour 40,3 milliards de FCFA et les subventions du budget de fonctionnement pour 3,5 milliards de FCFA. Les ressources effectives des CST s'établissent à 57,3 milliards de FCFA contre 30,9 milliards de FCFA en 2001, soit une hausse de 26,4 milliards de FCFA en valeur absolue et 85,4 % en valeur relative. Elles se décomposent en comptes d'affectation spéciale (CAS) pour 36,4 milliards et en autres comptes spéciaux du Trésor pour 20,9 milliards de FCFA.

Quant aux dépenses effectives, sur des prévisions initiales de 43,8 milliards de FCFA, elles se chiffrent à 44 milliards de FCFA dont 32,4 milliards pour les CAS et 11,6 milliards de FCFA pour les autres CST. Par rapport à la gestion 2001 où les dépenses s'établissaient à 43,3 milliards de FCFA, elles sont en hausse de 715 millions de FCFA en 2002, soit 1,1 % en valeur relative.

2.1.2.2. Résultat des Comptes spéciaux du Trésor (CST)

En 2002, les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des montants de 57,3 milliards de FCFA en recettes et 44 milliards en dépenses. Il en ressort un résultat global positif de 13,3 milliards de FCFA, alors que la loi de finances prévoyait un solde nul pour des prévisions arrêtées, aussi bien en recettes qu'en dépenses, à 43,8 milliards de FCFA. Le montant de 13,3 milliards de FCFA constituant le solde global provient des comptes d'affectation spéciale pour 4 milliards de FCFA et des autres comptes spéciaux pour 9,3 milliards de FCFA.

2.1.2.3. Pertes et profits des Comptes spéciaux du Trésor

L'exécution des comptes spéciaux du Trésor a entraîné des pertes de 5,7 milliards de FCFA et des profits de 0,2 milliard de FCFA.

Le projet de loi de règlement propose le report du solde du compte d'affectation spéciale « Fonds national de Retraite (FNR) ». Or, l'article 8 de la loi n° 2001-13 du 27 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002 prévoit que « les soldes créditeurs des comptes d'affectation spéciale ne seront pas reportés ».

En conséquence, la Cour relève que le solde créditeur de 3,9 milliards de FCFA du Fonds national de Retraite (FNR) devrait être imputé au compte du résultat de l'année.

Tout en reconnaissant l'absence de dérogation légale devant permettre le report du solde créditeur du FNR, le ministre de l'Economie et des Finances justifie la demande de report dudit solde sur la gestion 2003 essentiellement par « réalisme et dans le souci d'assurer l'équilibre du compte et de sécurisation du paiement des pensions ».

La Cour constate que le projet de loi de règlement propose aussi la constatation en pertes du solde débiteur des comptes de garantie et d'aval alors que, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi organique précitée, le solde des comptes de garantie et d'aval doit être reporté d'une année à l'autre.

Pour le ministre, concernant les garanties et avals, il s'agissait à l'origine de dépôts dans les banques en garantie des engagements de certains organismes publics. Lors de la constatation de la défaillance de ces organismes, les banques ont réalisé les dépôts. Pour se rapprocher de l'orthodoxie, il a été décidé de transférer ces opérations dans les comptes de garantie et d'aval et de constater le solde débiteur en pertes.

Au total, la gestion des opérations de trésorerie a induit une perte d'un montant net de 8 584 935 550 FCFA que le projet de loi de règlement propose, en application de l'article 36 de la loi organique, de transférer au compte permanent des découverts du Trésor.

2.1.3. Les résultats

2.1.3.1. Le solde d'exécution budgétaire

Les ressources s'élèvent à 880,9 milliards de FCFA et les charges à 865,7 milliards de FCFA, d'où un solde d'exécution budgétaire qui se chiffre à 15,2 milliards de FCFA.

Tableau n° 4 : Résultat de l'exécution du budget de 2002

En milliards de F CFA

Nature	Ressources	Charges	Résultat
Budget général	823,6	821,7	1,9
Comptes spéciaux du Trésor	57,3	44,0	13,3
Total	880,9	865,7	15,2

Il est constaté une nette amélioration du solde d'exécution budgétaire qui, en 2001 avait accusé un déficit de 16,8 milliards.

2.1.3.2. Le résultat de l'année

Pour l'année 2002, le compte de résultat de l'année à transférer au compte permanent des découverts du Trésor, conformément à l'article 37 de la loi organique n° 2001-09 précitée, s'établit ainsi qu'il suit :

Tableau n° 5 : Résultat de l'année 2002

<i>En milliards de F CFA</i>			
Nature	Recettes/profits	Dépenses/pertes	Résultats
Budget général	823,6	821,7	1,9
Comptes spéciaux du Trésor	0,2	5,7	-5,5
Opérations de Trésorerie	44,2	52,8	-8,6
Total	868	880,2	-12,2

2.2. Gestion des autorisations budgétaires

Dans cette partie, la Cour examine la régularité des opérations d'exécution de la loi de finances sur la base des documents qui lui sont communiqués par le ministre de l'Economie et des Finances.

2.2.1. Gestion du budget général

2.2.1.1. Gestion de la dette publique

En application des dispositions de l'article 8 de la loi de finances n° 2001-09 précitée, la dette publique est comptabilisée dans les dépenses ordinaires de l'Etat. Ses amortissements et charges ne sont plus enregistrés dans le compte spécial du Trésor dénommé « Caisse autonome d'Amortissement ».

2.2.1.2. Gestion du budget de fonctionnement

a) Modification des crédits en cours de gestion

En 2002, les crédits ouverts au titre de la dette publique, d'un montant de 144,3 milliards de FCFA, n'ont subi aucune modification législative ou réglementaire du montant en cours de gestion portée à la connaissance de la Cour.

Par contre, les modifications apportées à la répartition des crédits, telles que présentées dans le projet de loi de règlement de 2002, se sont traduites par des augmentations et par des réductions équivalentes de crédits d'un montant de 14,2 milliards de FCFA.

Les augmentations de crédits pour 2002 ont surtout concerné les dépenses de transfert avec 7,8 milliards de FCFA et les dépenses de fonctionnement avec 6,3 milliards de FCFA. Elles ont principalement bénéficié au ministère de l'Éducation pour 50,5 %, à la Présidence de la République pour 12,5 % et au Ministère de l'Intérieur pour 10,1 %.

Concernant les diminutions de crédits d'un montant de 14,2 milliards de FCFA, 58,3 % proviennent des dépenses de fonctionnement et 41,6 % des dépenses de transferts courants. Les sections qui ont subi des ponctions importantes sont : les dépenses communes avec 77,8 % et, dans une moindre mesure, le ministère de l'Intérieur avec 14,2 %.

Pour 2002, l'examen des décrets et arrêtés de virement communiqués à la Cour révèle que ces actes règlementaires d'exécution ne respectent pas toujours les dispositions de la loi organique. Ainsi, les irrégularités relevées concernent l'existence de virements de crédits ne relevant pas de la compétence du ministre de l'Économie et des Finances, le prélèvement sur une ligne non dotée de crédits à l'origine et les actes de virement ne respectant pas l'équilibre entre diminution et augmentation de crédits.

- Virements ne relevant pas de la compétence du ministère de l'Économie et des Finances

Concernant les virements par arrêté, la Cour a constaté que certains actes pris par le ministre de l'Économie et des Finances sont entachés d'irrégularités. En effet, la loi organique enferme la compétence du ministre en matière de virement de crédits à l'intérieur du même chapitre. Or, il a été relevé, à titre indicatif, que certains actes de virement ne respectent pas cette prescription puisque, dans certains cas, ils procèdent à des virements d'un titre à un autre ou d'un chapitre à un autre qui, au regard de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 précitée, relèvent du décret. Il en est ainsi des actes indiqués au tableau n° 6 ci-après :

Tableau n° 6 : Actes de virement de crédits du MEF ne relevant pas de sa compétence en 2002

En FCFA

Actes	Origine	Montant	Destination	Montant	Nature de l'irrégularité
Arrêté n° 008270 du 31/10/2002	4.43.300040000.62.3.9 3.43.301101011.62.1.1	189.400.000 28.762.202	3.43.310000000.62.2.9	218.162.202	Virement d'un chapitre à un autre
Arrêté n° 004884 du 26/07/2002	50.3.431030330.62.9.9	114.140.000	50.3.400090000.62.9.9	114.140.000	Virement d'un chapitre à un autre
Arrêté n° 002668 du 23/04/2002	54.4.604000000.64	50.000.000	54.4.606010000.64	50.000.000	Virement d'un chapitre à un autre

Le ministère de l'Economie et des Finances justifie ces virements par des erreurs d'imputation qui sont surtout liées à l'avènement d'un nouveau cadre juridique régissant les finances publiques avec l'application d'une nouvelle nomenclature où les vocables « titre » et « chapitre » n'ont plus la même signification et aussi par l'expérimentation du logiciel GESDEP pour cette même gestion.

– Prélèvement sur une ligne non dotée de crédits à l'origine par la loi de finances

L'arrêté n° 008270 du 31 octobre 2002, portant virement de crédits, autorise le prélèvement de 189.400.000 FCFA de la ligne budgétaire 4.43.300040000.62.3.9 - *non dotée de crédits*- à allouer à la ligne budgétaire 3.43.310000000.62.2.9.

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, cette situation pourrait découler d'une erreur d'imputation sur l'arrêté de virement et a promis de faire effectuer des recherches par ses services compétents pour identifier la nature de l'erreur. **La nature de cette erreur n'a pas encore été communiquée à la Cour.**

– Actes de virement ne respectant pas l'équilibre entre le montant des diminutions et celui des augmentations de crédits.

Il a été relevé des différences non justifiées entre les montants de crédits prélevés sur des lignes budgétaires d'origine et ceux alloués aux lignes destinataires. C'est le cas par exemple du virement effectué par le décret n° 2002-1219 du 31 décembre 2002 qui prélève 257.572.732 FCFA pour reporter un montant de 267.572.732 FCFA, soit un surplus non justifié de 10.000.000 FCFA. Il en est de même du décret n° 2002-1221 du 31 décembre 2002 qui, contrairement au précédent, prélève 504.262.866 FCFA et reporte 454.462.866 FCFA, soit un manquant non justifié de 49.800.000 FCFA.

- Discordances entre les modifications nettes de crédits résultant des actes transmis à la Cour et celles indiquées au projet de loi de règlement

Le projet de loi de règlement indique des modifications nettes d'un montant supérieur à celui obtenu à partir des actes produits. En l'absence de production d'actes justifiant cet écart, ces modifications doivent être considérées comme irrégulières. Le tableau ci-après donne la situation comparée.

Tableau n° 7 : Modifications nettes du PLR supérieures à celles obtenues à partir des actes de 2002

En FCFA

Section	Titre	Modification Actes (1)	Modifications PLR (2)	Différence (2) – (1)
30	Titre 3	914 241 000	1 128 964 000	214 723 000
31	Titre 3	575 651 158	595 651 158	20 000 000
33	Titre 3	- 2 032 595 691	- 2 012 595 691	20 000 000
34	Titre 3	- 155 700 000	- 155 430 000	270 000
35	Titre 3	-	1 663 000	1 663 000
42	Titre 3	-	2 100 000	2 100 000
43	Titre 4		- 189 400 000	189 400 000
46	Titre 3	-	10 000 000	10 000 000
50	Titre 3	639 556 680	1 927 817 240	1 288 260 560
50	Titre 4	5 223 160 963	5 223 674 963	514 000
53	Titre 4	126 432 000	137 216 000	10 784 000
54	Titre 3	- 611 463 866	- 360 463 866	251 000 000
54	Titre 4	340 000 000	672 362 000	332 362 000
58	Titre 3	-	36 800 000	36 800 000
59	Titre 3	24 714 600	26 568 100	1 853 500
60	Titre 2	- 69 250 000	- 12 775 000	56 475 000
Total		4 785 346 844	7 221 551 904	2 436 205 060

La Cour constate une absence de base réglementaire sur des modifications de crédits d'un montant de 2.436.205.060 FCFA entre les montants présentés dans les actes réglementaires produits à la Cour et ceux présentés dans le projet de loi de règlement. Selon le ministère de l'Economie et des Finances, ces écarts s'expliquent par la non exhaustivité des actes modificatifs dont dispose la Cour et par le fait que certains actes modificatifs ont été pris et n'ont pas été validés par la suite.

b) Utilisation des crédits

L'exécution de la loi de finances de 2002 a été marquée par des dépassements de crédits et des crédits non consommés. Le montant des crédits de la gestion alloué au paiement du service de la dette publique pour la gestion 2002 s'élève à 144,3 milliards de FCFA. Les dépenses ordonnancées sur ces crédits s'élèvent à 140,3 milliards de FCFA. Il en résulte des crédits non utilisés d'un montant de 4 milliards de FCFA.

– Dépassements de crédits

Les dépassements de crédits dans l'exécution des dépenses courantes du budget général s'élèvent à 24,72 milliards de FCFA contre 26,66 milliards de FCFA en 2001 et représentent près de 6 % des dépenses courantes autorisées par la loi de finances. A ces dépassements de crédits, il faudrait ajouter le montant de 1.128.424.702 FCFA de « dépenses à régulariser » (DAR) dont la Cour ignore l'objet, la nature et le service bénéficiaire.

Le ministère de l'Economie et des Finances soutient que ces dépenses à régulariser sont des avances de trésorerie que les administrateurs de crédits n'ont pas régularisées avant de rappeler que le nouveau règlement applicable aux paiements sans ordonnancement préalable, avant ou après service fait, supprime le recours aux avances de trésorerie et limite l'exécution des dépenses à la procédure normale et la procédure simplifiée.

- Crédits non consommés

L'exécution des dépenses courantes laisse apparaître des crédits non consommés d'un montant global de 27 milliards de FCFA de francs. Ils ont connu une baisse de 8,6 milliards de FCFA par rapport à la gestion précédente où ils étaient de 35,5 milliards de FCFA.

Ces crédits non consommés concernent les dépenses de personnel pour 16,4 milliards de FCFA, les dépenses de fonctionnement pour 7,9 milliards de FCFA et les dépenses de transfert pour 2,7 milliards de FCFA.

2.2.1.3. Gestion du budget consolidé d'investissement

Des modifications ont été apportées au budget initial. Il en est ainsi du report de crédits sur la gestion 2002 d'un montant de 24 milliards de FCFA, des augmentations d'un montant de 12,1 milliards de FCFA et des diminutions du même montant. Les augmentations de crédits ont profité aux dépenses d'investissement exécutées par l'Etat pour 6,1 milliards de FCFA et aux dépenses de personnel pour 3 milliards de FCFA. Quant aux diminutions, elles ont surtout concerné les transferts en capital pour un montant de 7,1 milliards de FCFA.

La Cour constate que les actes modifiant la répartition des crédits d'investissement, au nombre de quatre, mis à sa disposition, ne couvrent pas toutes les modifications retracées dans le projet de loi de règlement. En effet,

le montant des modifications nettes données par les actes modificatifs s'élève à 475 millions de FCFA alors que les modifications figurant au tableau relatif à la situation d'exécution du budget d'investissement s'établissent à 12,1 milliards de FCFA. Il en résulte une différence de 11,6 milliards FCFA que le ministère de l'Economie et des Finances n'a pu justifier.

La Cour a également relevé un dépassement de crédits d'investissement d'un montant de 161,6 millions de FCFA sur les charges de personnel de la Primature et des crédits non consommés d'un montant de 46,3 milliards de FCFA qui concerne principalement des projets du ministère de la Santé et de la Prévention médicale (8,1 milliards de FCFA), du ministère de l'Economie et des Finances (5 milliards de FCFA) et du ministère de l'Equipement et des Transports terrestres (4,9 milliards de FCFA).

2.2.2. Gestion des comptes spéciaux du Trésor

a) Modification des crédits en cours de gestion.

La Cour observe qu'aucune modification, ni sur le montant ni sur la répartition des crédits des comptes spéciaux du Trésor, n'est mentionnée dans le projet de loi de règlement. Or, l'examen des actes de virement produits à la Cour par le ministère de l'Economie et des Finances a permis de constater l'existence de deux décrets de virements au moins au titre des comptes spéciaux du Trésor. Il s'agit :

- du décret n° 2002-834 du 21 août 2002 autorisant le virement de crédits d'un montant total de 11 millions de FCFA au compte spécial du Trésor 914.030.030 « prêts à divers organismes et particuliers » sur la gestion 2002 ;

- du décret n° 2002-1157 (référence incomplète), autorisant le virement de crédits d'un montant total de 45 millions de FCFA, au compte spécial du Trésor 914-030-030 « prêts à divers organismes et particuliers » sur la gestion 2002.

La Cour estime que ces mouvements de crédit devraient aussi être retracés dans le projet de loi de règlement.

b) Utilisation des crédits

L'exécution des opérations des comptes spéciaux du Trésor a été marquée aussi bien par des dépassements de crédits que par la non consommation de crédits ouverts.

Le montant des dépassements constatés sur les comptes spéciaux du Trésor s'élève à 3,26 milliards de FCFA, soit 7,5 % des crédits ouverts. Ils portent uniquement sur les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers pour 6 millions de FCFA et les comptes d'avances pour 3,2 milliards de FCFA.

Quant aux crédits non consommés, ils s'élèvent à 3 milliards de FCFA. Pour les comptes d'opérations monétaires, aucun ordonnancement n'a été effectué. Les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce et les comptes de prêts sont exécutés avec des crédits non consommés respectivement de 427,6 millions de FCFA, 162 millions de FCFA et 1617,5 millions de FCFA.

2.3. Les observations de la Cour sur l'exécution de la loi de finances de 2002

Outre la non fixation du découvert pour les comptes de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers et d'opérations monétaires ainsi que le non recouvrement des prêts accordés par l'Etat déjà signalés dans les rapports des gestions précédentes, la Cour a fait les principales constatations suivantes :

2.3.1. Déficit anormal du compte d'affectation spéciale « frais de contrôle des organismes d'assurance »

Le déficit de 773.755 FCFA du compte d'affectation spéciale « frais de contrôle des organismes d'assurance » n'est pas conforme aux dispositions de l'article 26 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances aux termes desquelles « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois premiers mois de création de celui-ci ».

2.3.2. Non remboursement des avances

Des avances d'un montant cumulé de 3.142.148.654 FCFA, accordées aux collectivités locales et aux autres organismes entre 1999 et 2002, n'ont pas été remboursées et semblent irrécouvrables pour le ministre de l'Economie et des Finances. Le stock devrait faire l'objet, conformément aux dispositions de l'article 29 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;

- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêt ;
- soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année.

2.3.3. Irrégularités relatives au défaut de report du solde des comptes de garanties et d'avaux

Dans le projet de loi de règlement de la loi de finances pour 2002, le ministère de l'Economie et des Finances estime qu'il n'est pas en mesure de recouvrer le montant de 9.187.173.343 FCFA provenant de deux dépôts de garantie dont l'un est effectué le 13 avril 1999 à la BICIS au profit de la SNCDS (400.000.000 FCFA) et l'autre à la Citibank, le 02 octobre 1998, au profit de la SENELEC (8.787.173.343 FCFA). Il a ainsi décidé de considérer ce montant comme une perte.

Le solde de la balance d'entrée du compte de garantie et d'aval, qui devait afficher un déficit de 14.373.798.563 FCFA, est ramené à seulement 5.186.25.220 FCFA. En passant ce chiffre dans le compte de pertes et profits, le Gouvernement propose au Parlement de régulariser cette situation alors que les dispositions textuelles en vigueur interdisent un tel procédé.

En effet, l'article 25 de la loi organique 2001-09 précitée, en son alinéa 2, précise que : « Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année (...) ». Or, la loi n° 2001-13 précitée portant loi de finances pour l'année financière 2002, en son article 8, ne prévoit de dérogation à cette règle que pour les soldes créditeurs des comptes d'affectation spéciale. Donc, les comptes de garanties et d'aval n'étant pas concernés par cette dérogation, leurs soldes, qu'ils soient créditeurs ou débiteurs, devaient impérativement être reportés et non proposés en pertes et profits dans le projet de loi de règlement.

Le Gouvernement a violé la loi en proposant au Parlement de passer en pertes et profits le montant de 9.187.173.343 FCFA provenant des deux dépôts de garantie au profit de la SNCDS et de la SENELEC.

En outre, la subvention du budget général d'un montant de 3,5 milliard de FCFA est enregistrée par le ministère en dépenses alors qu'aucune preuve de l'appel de la garantie n'a été apportée. Ce traitement comptable n'est pas adapté. En effet, cette subvention du budget général aurait dû être enregistrée uniquement en recettes. En l'absence d'une nouvelle garantie

accordée durant la période 2000-2002, comme le confirme la lettre n° 00230/MEF/DGF/DB/DB3 du 5 mai 2009, le montant des dépenses devait être nul. Ce qui aurait donné, après la prise en compte du solde de la balance d'entrée d'un montant de -14.373.798.563 FCFA, un solde de -10.873.798.563 FCFA.

III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

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

- préparer les projets de loi de finances conformément à la directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances pour rendre plus conforme la structure de la loi de finances à celle-ci ;
- déposer à temps le projet de loi de règlement afin de permettre sa transmission au Parlement au plus tard à la fin de l'année suivant l'exécution du budget ;
- mettre un terme à la pratique du recours systématique aux virements de crédits pour certains chapitres sous-évalués et d'ajuster les montants alloués aux besoins réels, évalués sur la base des résultats de l'exécution des budgets précédents ;
- produire à l'avenir, dans les projets de loi de règlement, la situation des mesures prises pour assurer le recouvrement des soldes non remboursés ou, à défaut, les poursuites effectivement engagées à l'encontre des organismes bénéficiaires des avals et garanties de l'Etat ;
- procéder, en fin de gestion, au rapprochement entre les ordonnancements et les paiements afin de permettre, le cas échéant, les ordonnancements de régularisation des écarts.

REPONSE DE M. ABDOULAYE DIOP, MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

Réponses aux observations sur l'exécution des lois de finances 2000 et 2001

La Cour a recommandé au Ministère de l'Economie et des Finances de préparer les projets de loi de finances conformément à la directive communautaire n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

La directive n° 05/97 n'ayant pas été encore internalisée au moment où le projet de loi de finances 2000 était en préparation, ne pouvait valablement régir celui-ci. Il en va de même pour la loi de finances 2001. Ainsi, après avoir été transposée en octobre 2001, par la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001, la loi de finances de 2002 a été préparée et exécutée sous l'empire des dispositions inspirées de ladite directive.

La Cour constate qu'en 2000, le décret portant répartition des crédits n'a pas été publié

La publication du décret de répartition est du ressort du Secrétariat général du Gouvernement.

Non respect du délai de dépôt des projets de loi de règlement 2000, 2001, 2002

Ces retards étaient dus, d'une part aux difficultés matérielles de production des comptes à bonne date, surtout en l'absence d'un système d'information adéquat, et d'autre part à la volonté du Gouvernement d'apurer le passif existant notamment les projets de lois de règlement au titre des gestions précédant l'année 2000. Par ailleurs, il convient de préciser que, du fait des observations fort utiles de la Cour des comptes, il peut arriver que le projet de loi de règlement initialement déposé subisse des modifications, cela est, du reste, inhérent à toute procédure contradictoire mais tend à allonger les délais de finalisation du document précité. Aussi, la période d'instruction des projets de lois de règlement par la Cour des comptes, devrait-elle, être ramenée à un délai raisonnable pour permettre au MEF d'effectuer sa transmission au Parlement et son examen, à temps, c'est-à-dire, « au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du Budget ». (cf. article 44 de la loi organique n° 2001-09 relative aux lois de finances)

Au demeurant, il convient de souligner qu'avec le renforcement qualitatif et quantitatif des services en charge de la reddition des comptes, à savoir la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor et la Direction générale des Finances, mais aussi la modernisation du système d'information budgétaire, avec l'utilisation du logiciel « SIGFIP », le Ministère de l'Economie et des Finances a entièrement résorbé son retard en matière de production de projet de lois de règlement, ainsi, le projet de loi de règlement de la gestion 2009 a été transmis par lettre n° 00674/MEF/DGF/DB/DB3 du 06 juillet 2010.

La Cour observe ainsi une différence entre les recettes du budget général et les crédits ouverts alors qu'il devrait y avoir une égalité stricte entre le montant total des prévisions de recettes du budget général et le montant total des crédits ouverts.

Il s'agit simplement des arrondis opérés au tableau d'équilibre. Cependant, les articles de la loi de finances font ressortir entièrement les montants des prévisions de recettes et de dépenses, et ce, sans aucune différence ou déséquilibre.

La Cour renouvelle au Ministère de l'Economie et des Finances sa recommandation de mettre un terme à la pratique du recours systématique aux virements de crédits pour ce chapitre et d'ajuster le montant alloué aux besoins réels.

Ce sont les administrateurs de crédits qui proposent les projets de virements des crédits. Toutefois comme indiqué, les corrections ont été apportées sur ce chapitre en termes d'allocations.

Imputations budgétaires irrégulières

Le MEF a amélioré les présentations en question à partir de la gestion 2007.

Défaut de vote d'une loi de finances rectificatives en 2000

En 2000, pour pouvoir faire fonctionner les nouveaux ministères créés après les importants changements institutionnels intervenus en avril, des arrêtés de transfert de crédits ont été pris (arrêtés de transfert n° 6715 au 21 mai 2000 et n° 68 014 du 22 mai 2000).

Dotations dépourvues d'utilité réelle en loi de finances rectificatives (LFR)

Le montant important des crédits disponibles 19,2 milliards n'altère en rien leur importance et leur utilité. En effet, ce montant élevé est dû à la nature de la dépense et au volume des crédits à engager. En effet, l'exécution des dépenses d'investissement surtout les infrastructures prend beaucoup de temps pour être réalisée : rien que la procédure de lancement et d'approbation du marché peut durer des mois eu égard aux exigences des délais fixés par le Code des marchés publics ; l'exécution concrète du projet nécessite également un délai incompressible avant d'en arriver aux décomptes et à l'ordonnancement. Il s'y ajoute, qu'en l'espèce, la loi de finances rectificative ayant été votée en octobre, le délai d'exécution s'est considérablement réduit puisque la clôture des engagements est intervenue en novembre 2001. Toutefois, certains de ces crédits ont fait l'objet de reports sur la gestion 2001.

Non inscription des ressources attendues dans les prévisions de recettes de la LFR

Le MEF tient à préciser que ces ressources ont été enregistrées comme des sommes exceptionnelles recouvrées.

Dotation abusive des dépenses communes et faiblesse du taux d'exécution

Il convient de préciser que pour garantir la paix dans le climat social et assurer le bon fonctionnement de certaines structures du secteur parapublic, le Gouvernement avait, à travers la loi de finances rectificative, nettement revu à la hausse les dotations de la section 60 en l'occurrence les dépenses communes. C'était en vue de régler les questions urgentes ci-après :

- *Fonds de motivation personnel Santé : 1,5 milliard francs CFA*
- *Indemnisation cheminots retraités : 0,9 milliard francs CFA.*
- *Filet social gel prix gaz butane : 1,8 milliard francs CFA*
- *Assainissement filière électricité : 40 milliards francs CFA*
- *Assainissement filière arachidière : 65 milliards francs CFA*

Soit un total de 109,2 milliards francs CFA. Ce montant a été logé aux dépenses communes pour une mobilisation efficace et diligente compte tenu du caractère sensible de ces dossiers énumérés ci-dessus.

De plus, il convient de préciser que malgré le montant de cette dotation, le total des crédits ouverts pour les dépenses communes ne représente que 17 % des crédits ouverts soit moins du 1/4 des crédits totaux. Egalement, le taux d'exécution a été très élevé, en effet sur des prévisions totales de 294 milliards, il y a eu une exécution de 289 milliards soit 98 %. En considération de ces développements, la Cour devrait revoir les chiffres qu'elle a évoqués.

Utilisation irrégulière du procédé des arrondis des données du tableau d'équilibre

Certes, ces données sont exprimées en milliard avec un seul chiffre après la virgule mais les différents articles de la loi de finances font ressortir les montants des prévisions de recettes et de dépenses en entier.

Non ajustement de prévisions et des réalisations dans le projet de loi de règlement

Ces ajustements ont été réalisés à partir du projet de loi de règlement 2002

Déficit important du Fonds national de Retraite (FNR)

Avec les différentes réformes législatives intervenues en 2000 et 2002 (lois n° 2000-03 du 10 janvier 2000 et 2002-08 du 13 février 2002), l'équilibre du FNR a été largement amélioré, il est maintenant excédentaire grâce à l'allongement de l'âge de la retraite, l'augmentation du nombre de cotisants avec les recrutements spéciaux de la Fonction publique opérés ces dernières années, l'élargissement de l'assiette de cotisation aux autres éléments du salaire etc.

Défaut de versement de la subvention du budget de fonctionnement aux comptes spéciaux du Trésor

Il convient de préciser qu'en raison de la clôture tardive de la gestion, l'acte d'ordonnancement de la subvention destinée à la Caisse autonome d'amortissement n'a pu être pris. Concernant les garanties et avals, l'ordonnancement de la subvention ne pouvait être fait en l'absence de l'appel de la garantie.

Non fixation du découvert pour les comptes de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers et d'opérations monétaires

Aux termes de l'article 24 alinéa 1 de la loi n° 75-64 du 28 novembre 1975 portant loi organique relative aux lois de finances, le découvert des comptes de commerce n'a pas un caractère impératif. En ce qui concerne les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opération monétaire, l'article 25 dispose que « la présentation des prévisions des recettes ou de dépenses est facultative et par conséquent, le découvert revêt ce même caractère ».

Défaut de suivi des prêts accordés par l'Etat

En 2000, l'absence de logiciel de gestion des prêts a rendu difficile leur suivi.

Dépassements de crédits limitatifs et défaut de recouvrement de recettes sur les comptes d'avances

S'agissant des avances, diverses tentatives de recouvrement ont été effectuées avec différents ordres de recettes émis à l'encontre des débiteurs mais cela n'a pu aboutir du fait de la situation financière difficile dans laquelle se trouvaient ces entités et leur caractère trop sensible.

Manque d'informations sur les recouvrements relatifs aux comptes de garantie et d'aval

L'absence de logiciel de suivi des garanties et avals n'était pas de nature à permettre la production d'informations, à temps réel, sur la situation des garanties accordées et des recouvrements effectués.

Conformément à l'article 8 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, les dépenses en capital constituent un titre du budget général pourvu de crédit budgétaire au même titre que les autres et ne peuvent, sous ce rapport, faire l'objet d'une subvention par ledit budget. Ce montant est donc à distraire des recettes réalisées.

En 2002, la nomenclature n° 2001-857 était encore en vigueur. Aussi, les budgets de fonctionnement et d'investissement étaient distincts.

La subvention du fonctionnement à l'investissement était une nécessité. L'unification a été réalisée par le décret n° 2004-1301 du 30 septembre 2004. A partir de cette date, la subvention à l'investissement qui était une recette d'ordre ne s'est plus justifiée.

En revanche, ce tableau n'ayant pas intégré le montant de 114,7 milliards de FCFA mobilisé sous forme d'appui projet directement exécuté par les partenaires au développement, la Cour a estimé qu'il convenait de les ajouter aux recettes réalisées.

Le tableau en question ne concernait que les recettes pour lesquelles le Trésor est comptable assignataire à l'exclusion des ressources des partenaires au développement.

La Cour a constaté que le montant des paiements donné par le Trésor est supérieur à celui des ordonnancements de 1,5 milliards de FCFA. Cette différence, serait due, selon le ministère de l'Economie et des Finances, aux paiements effectués sans ordonnancement préalable au titre de la dette publique extérieure. La Cour considère que les ordonnancements et les paiements doivent faire l'objet de rapprochement en fin de gestion afin de permettre, le cas échéant, au ministre de prendre des mesures de régularisation des écarts.

Ces rapprochements sont régulièrement effectués par les services compétents en la matière (Trésor et DDI).

La Cour a constaté des paiements irréguliers d'un montant de 23.419.596.196 FCFA sur une ligne intitulé «ordre général de paiement (OGP)» sans crédits ouverts ou reportés et sans indication des titres et sections d'imputation. Tout en reconnaissant que ces crédits n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de report de crédits en 2001 sur 2002.

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) estime que les OGP dont il s'agit sont gagés sur des crédits disponibles au 31 décembre 2001 d'après la situation des crédits éditée par la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI).

Discordances entre les modifications nettes de crédits résultant des actes transmis à la Cour et celles indiquées au projet de loi de règlement

La Cour a travaillé sur la base d'un seul décret d'où la différence constatée.

Modification des crédits des comptes spéciaux du Trésor en cours de gestion

Ces modifications ont été effectuées entre comptes de même nature et par conséquent, n'ont pas d'effet sur le montant global de la dotation accordée à la catégorie de compte concerné.

II. Réponses aux observations de la Cour sur l'exécution de la loi de finances de 2002

Déficit anormal du compte d'affectation spéciale «frais de contrôle des organismes d'assurances»

Ce déficit revêt un caractère exceptionnel mais ce compte a toujours enregistré un solde positif.

Non remboursement des avances

Des ordres de recettes ont été émis vis-à-vis des bénéficiaires. Cependant, ces dites structures n'ont pas été en mesure de rembourser les sommes dues. Aussi, étant donné que ces créances sont devenues irrécouvrables, il a été proposé de les faire passer en pertes et profits.

La Cour estime que le Gouvernement a violé la loi en proposant au Parlement de passer en pertes et profits le montant de 9.187.173.343 FCFA provenant des deux dépôts de garantie au profit de la SNCDS et de la SENELEC.

Ces montants étant devenus irrécouvrables il a été jugé plus réaliste de les faire passer en pertes et profits et de les imputer aux résultats de l'année par un transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE NGUEKOKH (2003-2005)

La Cour a procédé à la vérification de la gestion de la commune de Nguékokh au titre des exercices 2003 à 2005. Cette commune a été créée par le décret n° 96-752 du 05 septembre 1996. Les investigations ont porté sur l'organisation du service, la gestion du personnel, les opérations de recettes et de dépenses, la gestion domaniale et la tenue de la comptabilité des matières. Monsieur Abdou Ndiaye, en sa qualité de maire, a assuré l'administration de la commune durant la période sous revue. Monsieur Yankhoba Ndiaye, administrateur civil, a exercé les fonctions de secrétaire municipal. Messieurs Mamadou Oumar Bocoum et Ibrahima Touré, percepteurs du Trésor du département de Mbour, ont successivement exercé les fonctions de receveur municipal de la commune respectivement du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2004 et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005.

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1.1. Sur l'organisation et le fonctionnement

Relativement à l'organisation et au fonctionnement des services de la commune, la Cour a relevé des dysfonctionnements liés à l'absence de services essentiels et à la tenue des sessions du conseil municipal.

1.1.1 Absence de services essentiels

L'examen de l'organisation de la commune de Nguékokh révèle que celle-ci ne dispose pas du minimum de services nécessaires à l'exercice d'une bonne gestion. L'essentiel du travail administratif repose en effet sur le secrétaire municipal qui l'assume avec les limites objectives que cela comporte. Cette situation ne peut être justifiée par la modicité du budget et la faiblesse du volume de travail.

Afin d'améliorer la gestion financière et, partant de là, le cadre de vie des populations, la commune aurait dû disposer d'un service des recettes chargé du recensement des contribuables, de l'émission des titres de recettes et du suivi des recouvrements, d'un service des dépenses pour préparer, pour le compte du maire, les engagements, liquidations et mandatements ainsi que leur suivi. Elle aurait également dû se doter d'un service du personnel, d'un service de l'état-civil et d'un service chargé de la comptabilité des matières.

1.1.2. Dysfonctionnements liés à la tenue des sessions municipales

Le conseil municipal n'a pas respecté la règle relative à la tenue obligatoire des sessions du conseil municipal qui, suivant les dispositions de l'article 150 du Code des Collectivités locales, doit se réunir au moins une fois par trimestre. Il s'y ajoute que le registre des délibérations qui sert à enregistrer les décisions du conseil municipal n'est ni rempli par la commune, ni coté et paraphé par le représentant de l'Etat, en violation des dispositions de l'article 160 du Code des Collectivités locales.

Selon le maire, le conseil s'est réuni dans les faits en respectant la périodicité réglementaire, mais le secrétaire municipal de l'époque n'avait pas correctement tenu le registre des délibérations. En l'absence de production des procès-verbaux de réunions et des registres de délibération dûment remplis, la Cour considère que ces réunions n'ont pas été tenues.

1.2. Sur la gestion du personnel

La Cour a relevé un faible niveau de formation des agents contractuels et une violation des règles de recrutement du personnel contractuel.

1.2.1 Un faible niveau de formation des agents

Le personnel de la commune de Nguékokh est composé d'un agent de l'Etat (le secrétaire municipal) et d'agents contractuels. Excepté le secrétaire municipal, aucun agent de la commune n'a le niveau du baccalauréat. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la qualité des prestations de la commune.

Le maire soutient que plus de la moitié des agents de la commune est constituée de l'ancien personnel bénévole de la communauté rurale de Nguékokh qui a été recruté à l'occasion de la création de la commune de Nguékokh.

En tout état de cause, la commune doit faire des efforts pour améliorer le niveau du personnel, notamment par une formation adéquate.

1.2.2. Une violation des règles de recrutement du personnel contractuel

En plus des bénévoles hérités de l'ancienne communauté rurale, la commune a recruté un personnel contractuel sans adapter son profil aux emplois. Pis, les offres d'emplois n'ont pas été publiées et les contrats souscrits en la circonstance n'ont pas été autorisés par le conseil municipal, en violation des dispositions de l'article 286 du Code des Collectivités locales.

1.3. Sur la procédure budgétaire

Il a été relevé l'absence de débat d'orientation budgétaire et de documents nécessaires à l'élaboration du budget.

1.3.1. La non tenue de débat d'orientation budgétaire

Aux termes des dispositions de l'article 344 du Code des Collectivités locales, il doit être tenu un débat d'orientation budgétaire au moins un mois avant l'examen du budget. De plus, au moment de son élaboration, les prévisions budgétaires doivent prendre en compte les conclusions des débats d'orientation. Cependant, il a été constaté, en 2003 et en 2005, que la commune n'a fait tenir aucun débat d'orientation budgétaire dans la phase préparatoire du budget.

1.3.2. L'absence de production des états du personnel, des biens mobiliers et immobiliers

L'état du personnel et les états d'inventaire des biens mobiliers et immobiliers, prévus par l'article 6 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, doivent être produits à l'appui du projet de budget pour justifier les prévisions correspondantes. Ils doivent également être mis à la disposition des conseillers municipaux avant l'examen du projet de budget en vue de son adoption. A Nguékokh, l'état du personnel n'est pas correctement renseigné, les états des biens mobiliers et immobiliers de la commune ne sont pas établis. En l'absence de ces documents, l'appréciation de la sincérité des prévisions budgétaires s'avère difficile pour les conseillers et le représentant de l'Etat.

1.3.3. L'approbation du budget en dépit des manquements constatés

L'absence de tenue des débats d'orientation budgétaire, l'état du personnel mal renseigné et l'inexistence de l'état des mobiliers et celui des immobiliers auraient dû conduire le représentant de l'Etat à exiger le réexamen du projet de budget afin de le conformer aux réalités de la commune.

Pourtant, le Préfet du département de Mbour a approuvé sans observations les projets de budget. Selon lui, en cas de vote du budget et en l'absence de sanction expressément prévue par la loi, il ne peut que l'approuver, en l'état.

L'adoption du budget par le conseil municipal ne peut lier le représentant de l'Etat qui exerce un contrôle budgétaire, a priori, mis en œuvre après le vote du budget. Il est donc tenu de renvoyer le budget voté en seconde lecture, s'il constate au moins l'un des manquements prévus dans le Code des Collectivités locales. Si, en seconde lecture, la délibération du conseil ne comporte pas de mesures de redressements qu'il juge suffisants ou, en général, si le vote ne tient pas compte de ses recommandations, il le rend exécutoire en y apportant les modifications qui s'imposent, conformément aux dispositions des articles 345 et 347 du Code des Collectivités locales.

1.4. Sur l'exécution du budget

Les prévisions de recettes s'élèvent à 477.316.384 FCFA pour des recouvrements de 291.617.011 FCFA, soit un taux de 61,1 %.

Le montant total des prévisions de dépenses s'élève à 521.157.333 FCFA et les réalisations à 333.421.444 FCFA, soit un taux de près de 64 %.

1.4.1. La gestion des recettes

Le recouvrement des recettes de fonctionnement durant la période sous revue s'élève à 234.374.515 FCFA.

Les impôts locaux ont connu une hausse de 301,2 % entre 2003 et 2005. Ils représentent 14,57 % des recettes de fonctionnement de la commune en 2003, 11,66 % en 2004 et 36,78 % en 2005. Les produits domaniaux connaissent une nette régression de 2003 à 2005, passant respectivement de 31,40 %, 19,48 % à 11,61 % des recettes de fonctionnement. En valeur relative, les produits de l'exploitation représentent 46,9 % des recettes de fonctionnement en 2003, 38,5 % en 2004 et 15,9 % en 2005.

Les taxes municipales ont connu, comme les impôts locaux, une forte croissance de l'ordre de 700 % entre 2003 et 2005. Cependant, elles représentent une faible part des recettes de fonctionnement de la commune, se situant respectivement à 1,1 % en 2003, 3,4 % en 2004 et 7,4 % en 2005.

Les recettes d'investissement arrêtées à 57.244.426 FCFA sont sensiblement restées au même niveau entre 2004 et 2005, avec une variation de 2,8 %. A l'exclusion de l'investissement reporté, les recettes d'investissement sont essentiellement constituées de transferts de l'Etat, fonds de dotation et fonds de concours.

Certes, des performances sont notées, mais il persiste de faibles taux de réalisation des recettes, l'existence d'importantes recettes non recouvrées et une gestion peu efficiente des halles et marchés par le surveillant comptable.

1.4.1.1. De faibles taux d'exécution des prévisions de recettes

Les recettes globales de la commune ont connu une croissance durant la période sous contrôle allant de 70.406.017 FCFA en 2003 à 120.005.802 FCFA en 2005. Cependant, entre 2001 et 2005, les taux de réalisation de certaines recettes ont été très faibles. C'est le cas d'abord des produits d'exploitation en 2001 (44,2 %) et 2005 (33,2 %), ensuite des produits domaniaux en 2004 (57,6 %) et 2005 (33,2 %) et enfin des taxes municipales en 2004 (8 %) et 2005 (48,7 %). Globalement, entre 2001 et 2005, sur des prévisions d'un montant total de 477.316.384 FCFA, seul un montant de 291.617.011 FCFA a été recouvré, soit un taux de recouvrement de 61,1 %.

La mise en cause des services de recouvrement et l'incivisme fiscal invoqués par le maire ne justifient pas entièrement cette situation. S'il est admis que le receveur municipal est tenu de recouvrer les titres de recettes qu'il a pris en charge, il n'en demeure pas moins que l'ordonnateur doit pouvoir y contribuer en procédant au recensement de l'ensemble des sources de recettes afin de disposer de fichiers des contribuables sur la base desquels ses services peuvent émettre des titres de recettes.

1.4.1.2. La gestion peu efficiente des halles et marchés par le surveillant comptable

La gestion des recettes perçues au comptant est exercée par le surveillant comptable des halles et marchés, agent de la commune travaillant avec les collecteurs pour le compte du receveur municipal. Il est tenu d'apurer les valeurs inactives reçues. Le rapprochement des écritures révèle souvent des écarts, d'autant plus que les comptabilités du surveillant des halles et marchés et du receveur municipal sont mal tenues.

Pour le receveur municipal, le surveillant comptable des halles et marchés est considéré comme un régisseur de recettes. Toutefois, l'arrêté créant la régie de recettes et la décision de nomination d'un régisseur de recettes ne sont pas pris par le maire.

Le choix d'une régie de recettes, en lieu et place de la fonction de surveillant comptable des halles et marchés, présente plus de garanties de transparence. En effet, la mise en place d'une régie de recettes est prévue par l'article 16 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales qui précise que : *« pour faciliter le recouvrement des produits recouvrables au comptant (...) des régies de recettes (...) peuvent être instituées par décision du maire, après avis conforme du receveur »*.

1.4.2. La gestion des dépenses

Il a été relevé de forts taux de réalisation des dépenses de fonctionnement, le paiement de dépenses étrangères à la commune et une acquisition de moustiquaires imprégnées à un coût exorbitant.

1.4.2.1. De forts taux de réalisation des dépenses de fonctionnement au détriment des autres dépenses.

Il existe une propension nette dans la gestion de la commune à privilégier les dépenses de fonctionnement des services « cabinet du maire », « secrétariat et bureaux » et « recette municipale » au détriment des dépenses d'investissement, d'équipement ou d'amélioration du cadre de vie.

Par exemple, en ce qui concerne le service « Santé, Hygiène, Actions sociales » aucune dépense n'a été exécutée. Les prévisions relatives au paiement des indemnités de contrôle des viandes et denrées alimentaires du service abattoirs halles et marchés entrepôts frigorifiques, qui participe à l'amélioration de l'hygiène publique n'ont pas été exécutées durant toute la période sous revue.

Conformément aux dispositions de l'alinéa premier de l'article 3 du Code des Collectivités locales, la mission de la commune est la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt communal. De ce fait, les dépenses doivent être orientées en priorité vers des actions de développement.

1.4.2.2. Le paiement de dépenses non éligibles au budget de la commune

La commune de Nguékokh a pris en charge les dépenses de téléphone dont l'abonnement d'une ligne téléphonique est souscrit par le comité de jumelage St-Yorre Brugheas durant les exercices 2003 et 2004. De même, pour la gestion 2005, la commune de Nguékokh a payé, sur ses propres fonds, la facture de communication d'une ligne téléphonique dont l'abonnement est souscrit au nom de la perception municipale de Mbour.

La commune ne peut se substituer ni au comité de jumelage ni à la perception municipale pour payer les factures de ces lignes téléphoniques.

1.4.2.3. L'acquisition de moustiquaires imprégnées à un coût exorbitant

Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, la commune a acquis, durant la gestion 2005, quarante (40) moustiquaires imprégnées au coût de 800.000 FCFA à raison de 20.000 FCFA l'unité.

Le coût de ces moustiquaires imprégnées présente manifestement un caractère exorbitant d'autant plus que, selon des informations recueillies durant le contrôle, elles sont échangées à environ 1.000 FCFA dans les services d'hygiène et vendues à 5.000 FCFA dans certaines pharmacies.

1.5. Sur la gestion domaniale

La gestion domaniale à Nguékokh est marquée par de nombreuses irrégularités tenant au défaut d'autorisation de lotir, à la perception de frais de bornage sans attribution concomitante de parcelles, à l'absence d'immatriculation et de plan directeur d'urbanisme dans le processus de réalisation du lotissement de Thiékesse-Extension, à des cessions irrégulières de parcelles et au lotissement irrégulier d'un terrain du domaine national.

1.5.1. Défaut d'autorisation du lotissement

Démarré en 2001 avec un projet de réalisation de 600 parcelles, le lotissement de « Thiékesse-Extension » est porté à 1041 parcelles en 2004 par le conseil municipal. Ce projet, qui n'a fait l'objet d'aucune autorisation, a connu pourtant un début d'exécution, en violation des dispositions de l'article 43 de la loi n° 88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'Urbanisme. Dans les faits, sur le site du lotissement, l'érection d'habitations et de bornes est bien réelle. Malgré tout, les autorités municipales continuent à nier cette évidence et affirment que les bornes et les constructions qui y sont érigées sont le fait de propriétaires de champs.

Pourtant, le procès-verbal de délibération de la session municipale du 22 janvier 2004 confirme l'existence d'un « réseau dense de vente de parcelles » et l'attribution de terres du domaine national à un particulier, dans les mêmes conditions.

Pour mettre un terme à ces irrégularités, la Cour estime que le maire doit non seulement user de ses pouvoirs de police afin d'empêcher toute construction sur l'assiette du lotissement, mais aussi diligenter l'achèvement de la procédure d'autorisation de lotir.

Par ailleurs, l'article 43 de la loi n° 88-05 précitée accorde la compétence d'autorisation de lotir, dans les conditions devant être fixées par décret, au ministre chargé de l'Urbanisme, au gouverneur de la région dans laquelle le lotissement doit être réalisé et au directeur chargé de l'Urbanisme. Toutefois, ce décret qui devait préciser les compétences de chacune des autorités, afin de prévenir les éventuels conflits de compétence, n'avait pas été pris.

Le nouveau Code de l'Urbanisme, institué par la loi n° 2008-43 du 20 août 2008, ayant également prévu le complément de ses dispositions par la voie réglementaire, la Cour estime qu'il est urgent que l'Etat prenne enfin le décret d'application visé pour régler de manière définitive la répartition de la compétence d'autorisation de lotir entre ces différentes autorités.

1.5.2. Encaissement de frais de bornage sans attribution de parcelles

Durant toute la période sous revue, la commune a encaissé des frais de bornage payés par les demandeurs de parcelles, alors même que le lotissement prévu (Thiékesse-Extension) n'a pas encore été réalisé. Il apparaît clairement, aux termes des dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 1130 du 27 décembre 1997 portant application de la loi de transfert de compétences en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, que les parcelles ne sont disponibles que si le lotissement est autorisé et suivi de l'approbation des actes y afférents par les représentants de l'Etat (préfet et gouverneur).

Cette pratique est contraire à la réglementation car le paiement des frais de bornage ne peut être antérieur à la réalisation des lotissements. Les frais de bornage et droits d'alignement constituent des produits de l'exploitation prévus au compte 705 de la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

Le maire, comme les comptables, explique le recours à ce recouvrement a priori par le souci de disposer de ressources financières nécessaires à la réalisation des opérations de pré-lotissement (études et opérations du géomètre, terrassement et viabilisation, paiement des impenses destinées aux exploitants des champs composant l'assiette du lotissement).

La Cour estime que la commune aurait dû prévoir, à l'avance, dans son budget des crédits pouvant permettre de faire face aux opérations de lotissement et à toutes les charges subséquentes et solliciter, s'il y a lieu, le concours des services techniques extérieurs de l'Etat notamment ceux chargés de l'urbanisme, des domaines et du cadastre, dans le cadre de la signature des conventions-types. Les procédures de réalisation s'en trouveraient facilitées et le coût de l'opération de lotissement amoindri.

Dans les faits, il a été relevé l'existence de tensions permanentes entre les autorités de la commune et certains demandeurs qui, après avoir payé les frais de bornage, n'étaient toujours pas attributaires de parcelles.

Au demeurant, le fait pour la commune de percevoir de frais de bornage alors que le lotissement n'est pas autorisé constitue une violation de la réglementation applicable en matière de lotissement.

1.5.3. Absence d'immatriculation des terres du domaine national objet des lotissements

Le terrain prévu pour abriter le lotissement de « Thiékessé-Extension » se situe sur les terres du domaine national, sises en zones urbaines. Celles-ci peuvent être immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

L'assiette du lotissement de « Thiékessé-Extension » n'est pas immatriculée et aucun des chefs des services techniques saisis par le maire n'en fait cas dans les avis émis. Le chef de centre des services fiscaux du département de Mbour, Monsieur Serigne Fall, précise que l'absence d'immatriculation de l'assiette des lotissements est quasi générale dans le département de Mbour. À sa connaissance, il n'existe pas de texte qui rend obligatoire l'utilisation de la procédure d'immatriculation comme préalable à toute opération de lotissement et, même si elle est engagée, cette procédure a tendance à durer plusieurs années avant d'aboutir.

Que l'immatriculation soit préalable ou non aux opérations de lotissement, il appartient aux services des domaines de Mbour, en leur qualité de conseiller des autorités locales en la matière, de les prévenir qu'en l'absence d'immatriculation au nom de l'Etat, il n'est pas possible de faire des transactions sur les terrains du domaine national. Ainsi, l'obtention du bail est assujettie à la procédure d'immatriculation.

A bien des égards, l'absence d'immatriculation est à l'origine de la situation anarchique notée dans la gestion foncière avec des irrégularités récurrentes comme les ventes de parcelles relevant du domaine national, la spéculation foncière et les constructions sans permis. Cette situation engendre des problèmes qui amènent finalement l'Etat ou les collectivités locales à procéder à des opérations coûteuses de restructuration et de régularisation de constructions anarchiques, notamment par la voie de l'immatriculation, pour permettre aux attributaires de disposer de titres d'occupation.

Par ailleurs, il n'est pas concevable qu'une opération d'immatriculation puisse durer plus d'une vingtaine d'années après la réalisation du lotissement, à l'instar du lotissement de Grand Mbour réalisé en 1985 et dont l'assiette n'est immatriculée qu'en 2008, suivant TF n°1195/MB.

1.5.4. Absence de plan directeur d'urbanisme

En application de l'article 43 du Code de l'Urbanisme « la création et le développement de lotissement à usage d'habitation (...) doivent être effectués en conformité avec les plans directeurs d'urbanisme ». La commune de Nguékokh n'en dispose pas alors que des lotissements y sont réalisés.

En vertu des dispositions de l'article 51 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, la compétence d'élaborer les plans directeurs d'urbanisme incombe à la commune. Il est également du rôle des services de l'Urbanisme de conseiller les maires dans ce domaine.

1.5.5. Cessions irrégulières de parcelles

Des opérations de cessions de parcelles issues de terrains du domaine national sont pratiquées dans la commune de Nguékokh. Il a été constaté que les sommes payées constituent effectivement les produits des ventes de parcelles et non la contrepartie des peines et soins. Dans ce type d'opération, où les prix varient souvent entre 100.000 FCFA et 2.000.000 FCFA, le maire établit des actes administratifs pour les acheteurs. Sur ces transactions, la commune prélève des droits dits de mutation de 10 % avec un minimum de 25.000 FCFA sur chaque parcelle vendue.

Ces pratiques sont irrégulières car les terres du domaine national sont inaliénables. La seule voie possible reste l'immatriculation au nom de l'Etat avant toute transaction.

1.5.6. Attribution irrégulière d'un terrain du domaine national

Par délibération du 18 mai 2006, le conseil municipal a attribué un champ de 62 parcelles à Monsieur Mamadou Oumar Bocoum, receveur municipal de la commune de Nguékokh (de janvier 2003 à décembre 2004). Le plan de lotissement du terrain a été élaboré par le géomètre privé Aly Diouf, le 20 novembre 2005 et comporte 41 parcelles contrairement aux 62 parcelles indiquées dans la délibération du conseil municipal.

Toutefois, le plan de lotissement n'a pas été validé par les services de l'Urbanisme comme il se doit en cas de recours à un géomètre privé. Malgré cela, le conseil municipal, saisi par le maire, a adopté ce projet de lotissement le 18 mai 2006. Cette délibération n'a d'ailleurs pas été approuvée par le préfet.

Par ailleurs, le dossier de lotissement n'a pas été instruit par les services techniques compétents en la matière, ni soumis à l'appréciation de la commission régionale de l'Urbanisme, encore moins approuvé par le gouverneur de la région. Or, l'article 43 de la loi n° 88-05 précitée dispose que « dans toutes les agglomérations, la création d'un lotissement est soumise à autorisation administrative par le ministre chargé de l'Urbanisme, le gouverneur de la région dans le ressort de laquelle le lotissement doit être réalisé ou par le directeur chargé de l'Urbanisme (...) ». Le terrain est cependant morcelé, les bornes posées et les parcelles attribuées par le maire suivant une liste présentée par M. Bocoum.

Ce dernier a déclaré à la Cour avoir acheté le champ qui appartenait à une famille ayant décidé de le vendre suite à un problème d'héritage. Ainsi, dans le souci de le régulariser et de le morceler, il a sollicité les services de la mairie et payé les frais de bornage y afférents ainsi que les honoraires du géomètre privé. Malgré tout, l'acte de vente du champ et la liste exhaustive des attributaires de parcelles n'ont pas été présentés à la Cour.

Au demeurant, le champ en question ne peut faire l'objet d'une transaction car faisant partie du domaine national ; dans la mesure où il se situe dans le périmètre communal, seule la commune peut réaliser un lotissement sur ce champ, suivant une procédure déterminée. Ainsi, personne n'est fondée à morceler un terrain du domaine national ou prétendre en obtenir le titre par le seul fait de l'acheter à un tiers ou de payer les frais de bornage et les honoraires d'un géomètre privé.

En tout état de cause, la « régularisation », effectuée dans les circonstances décrites précédemment, constitue une violation de la réglementation en vigueur en matière de gestion domaniale.

1.6. Sur la comptabilité des matières

La commune de Nguékokh ne dispose pas de comptable des matières nommé par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances. Cette situation est confirmée par le maire et le secrétaire municipal et aucun agent de la commune n'a été chargé de cette tâche, même à titre provisoire. De plus, les documents qui servent de support à la tenue de la comptabilité des matières n'existent pas dans la commune. Par conséquent, les matières sont utilisées sans suivi comptable, ce qui induit un manque de transparence dans la gestion de ces matières et l'impossibilité de prouver leur utilisation pour les besoins du service.

Cette gestion informelle entraîne également des risques énormes de pertes ou de vol, surtout en ce qui concerne les dons reçus de la coopération décentralisée et également certaines matières acquises tels que des chaises, du matériel bureautique et informatique, du carburant, des climatiseurs, des ventilateurs et des tables.

II. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour recommande :

- **au ministre chargé des domaines** de prendre des mesures d'allègement de la procédure d'immatriculation des terres du domaine national afin de réduire de façon significative les délais de réalisation ;

- **au représentant de l'Etat** de renvoyer en seconde lecture ou de refuser d'approuver le projet de budget et de mettre en application les dispositions de l'article 345 du Code des Collectivités locales, en cas de non tenue du débat d'orientation budgétaire, de non production de l'état du personnel et de l'état des biens mobiliers et immobiliers ;

- au maire :

- de convoquer au moins une fois, tous les trois mois, une session du conseil municipal ;
- de mettre en place les services essentiels pour le bon fonctionnement de la commune ;

- de relever le niveau de formation du personnel notamment en matière de gestion locale ;
- de respecter les formalités qui s'attachent au recrutement du personnel contractuel ;
- de faire tenir les débats d'orientation budgétaire au moins un mois avant l'examen du budget ;
- d'établir chaque année les états du personnel, du mobilier et du patrimoine de la commune ;
- de tenir compte des informations contenues dans ces états pour évaluer les prévisions de dépenses correspondantes ;
- de transmettre le projet de budget aux conseillers accompagnés desdits documents, suivant le délai réglementaire ;
- de bien évaluer le potentiel fiscal pour en tirer le maximum de ressources au profit de la collectivité ;
- de tenir, après recensement des sources de recettes, un fichier des contribuables ;
- d'émettre des titres de recettes et de suivre en comptabilité administrative les recouvrements de recettes et les restes à recouvrer ;
- de mettre en place une régie de recettes qui offre plus de transparence dans la gestion en lieu et place de la fonction de surveillant comptable des halles et marchés ;
- d'émettre les ordres de recettes correspondants à l'utilisation du domaine de la commune en vue de leur recouvrement dans les meilleurs délais par le receveur municipal ;
- de privilégier davantage les actions de développement dans l'élaboration et l'exécution du budget de la commune, conformément à la mission dévolue aux collectivités locales ;
- de prendre des mesures de police conservatoires sur le site réservé au lotissement de « Thiékessé-Extension » afin d'y empêcher toute construction et de diligenter l'achèvement de la procédure d'autorisation de lotir ;
- de mettre en place, en relation avec le service départemental de l'Urbanisme de Mbour, un plan directeur d'Urbanisme pour la commune de Nguékokh ;
- de faire nommer un comptable des matières et de faire tenir les registres et livres comptables utilisés en la matière ;

- **aux chefs du service des domaines et du cadastre** d'inviter les maires à faire procéder à l'immatriculation de l'assiette des lotissements quand leur avis est requis dans une procédure de lotissement d'un terrain du domaine national.

REPONSE DE M. ABDOU NDIAYE, MAIRE DE LA COMMUNE DE NGUEKOKH :

Non parvenue

REPONSE DE M. MOUSTAPHA DIENG, ANCIEN PREFET DU DEPARTEMENT DE MBOUR :

J'accuse réception de votre lettre (...) relative au sujet évoqué en objet. En réponse, je prends acte de vos observations. Je veillerai à appliquer les recommandations dans le cadre du contrôle de légalité au niveau des collectivités locales auprès desquelles je représente l'Etat. (...)

REPONSE DE M. IBRAHIMA TOURE, ANCIEN PERCEPTEUR DE MBOUR

Non parvenue

REPONSE DE M. MAMADOU OUMAR BOCOUM, ANCIEN PERCEPTEUR DE MBOUR

Comme suite à votre correspondance ci-dessus citée en référence reçue le 27 juin 2010 et en ma qualité d'ancien Percepteur de Mbour, j'ai l'honneur de vous adresser mes réponses suivantes aux différentes interpellations de la Cour.

(...)

1. De faibles taux d'exécution des prévisions de recettes

Comment peut-on parler de « faible taux d'exécution des prévisions de recettes » alors que le rapport de la Cour note que les recettes sont passées de 70.406.017 F CFA à 120.005.802 F CFA, soit une augmentation de 70,45 % ;

Il est clair que cette croissance notée n'a été possible que grâce à la pertinence de nos choix opérationnels en matière de recouvrement. Et, sur cette base et en vue d'accroître le rendement de la commune, il était nécessaire de privilégier, dans un premier temps, certains postes au détriment d'autres. Ceci était fait dans une perspective planifiée d'avoir, à terme le même dynamisme de recouvrement au niveau de tous les postes.

Aussi, un budget surévalué et pas sincère ne peut engager nullement le Receveur dont l'avis ne lie pas le représentant de l'Etat au moment de l'approbation.

1.4.1.2. La gestion peu efficiente des halles et marchés par le surveillant comptable

La Cour ne motive pas sa proposition de création d'une régie de recettes ni sur les plans technique et scientifique, ni sur le plan juridique. Si on devait mettre en place des régies partout où il serait question de droits au comptant, on serait dans une situation inextricable.

En tout état de cause, la création d'une régie est du seul ressort du Maire, conformément à l'article 16 du décret n° 66-510 du 04 Juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales cité dans le rapport de la Cour.

1.4.2.2. Le paiement de dépenses étrangères aux compétences de la commune

J'ai été Percepteur de Mbour de Janvier 2003 à Décembre 2004. Par conséquent, le paiement de la facture téléphonique de la Perception de Mbour par la commune de Nguékokh en 2005 ne saurait me concerner, ce que du reste, la Cour aurait dû savoir.

Pour ce qui concerne l'abonnement de la ligne téléphonique au profit du comité de jumelage St Yorre Brugheas, ceci ne saurait constituer un problème particulier. En effet, ce comité est une association bénévole qui a fait, grâce à ce jumelage, des réalisations substantielles au profit exclusif de la commune de Nguékokh.

1.5.2. Encaissement de frais de bornage sans attributions de parcelles

Les frais de bornage sont recouverts sur la base de titres de recettes établis, en bonne et due forme par les autorités dûment habilitées à cet effet. Et, juridiquement, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient encaissés en amont. Actuellement, toutes les communes procèdent à cette pratique à cause des lourdes charges financières induites par les opérations de pré-lotissement (études, opérations des géomètres, viabilisation des terrains, terrassement etc...). Les frais de bornage recouverts, à priori, servent à financer ces différentes opérations.

Pour l'encaissement des droits d'alignement et frais de bornage, les pièces exigées sont les fiches de frais de bornage et les ordres de recettes dûment signés par l'ordonnateur.

Ces recettes sont des droits au comptant encaissés dans un compte d'attente avant l'émission des titres de recettes.

1.5.5.6 - Attribution irrégulière d'un terrain du domaine national

La question, telle qu'elle est abordée par la Cour, constitue une source de confusions. En effet, il ne saurait être question, ici, de favoritisme, à fortiori de conflit d'intérêts. En effet, ce terrain m'a été attribué, près de deux ans après ma cessation de service en qualité de Percepteur de MBour.

Et cette attribution est intervenue en vue de régulariser une situation réelle. En plus, en ma qualité de citoyen sénégalais, je suis libre d'entreprendre et d'investir dans le strict respect des lois, des règlements et des décisions des autorités compétentes. Rien ni personne ne pourrait me faire des reproches fondés dans ce domaine.

L'attribution a été faite par le Conseil municipal de Nguékokh, réuni en session ordinaire le 18 Mai 2006. L'article premier de la délibération issue de cette session stipule que « le Conseil Municipal de NGuékokh, à l'unanimité de ses membres présents, a marqué son accord pour l'attribution d'un terrain du domaine national d'une superficie de deux (02) hectares à Mamadou Oumar BOCOUM » (cf délibéré n° 006/C.NG du 18 Mai 2006 et la décision signée par le Maire s'y rapportant).

En effet, en lieu et place de terrains, il s'agissait d'un champ qui appartenait à une famille. C'est au décès du chef de famille et dans le cadre de la répartition de l'héritage que le terrain m'a été vendu. Le terrain, bien qu'étant morcelé en quarante parcelles, pour demeurer en adéquation avec les termes de la délibération municipale, demeure un champ que j'ai mis en exploitation dans le cadre de la GOANA.

Et, pour montrer que tout a été fait dans le strict respect des règles et en toute transparence, je viens de saisir le Centre des Services fiscaux de Mbour en vue d'obtenir un bail en bonne et due forme et le Chef du Service départemental de l'Urbanisme pour reprendre le lotissement.

Aussi, je vous renvoie aux réponses du chef des services fiscaux de MBour qui affirme que rien n'indique le caractère préalable de l'immatriculation avant la réalisation d'un lotissement et que toutes les terres de MBour et de NGuékokh ne sont pas immatriculées. De même, l'absence d'un plan directeur de l'urbanisme de NGuékokh ne saurait engager la responsabilité d'un citoyen comme moi, car étant du ressort des services de l'Etat.

REPONSE DE M. SERIGNE FALL, CHEF DE CENTRE DES SERVICES FISCAUX DE MBOUR

(...)

2°) je voudrais appeler votre attention sur le fait que les lotissements de « Keur THIAM Extension, Nguékokh Sérère » « Diambougouma » « Thiekess Extension » ont été initiés et exécutés antérieurement à ma nomination en qualité de Chef de Centre des Services Fiscaux de MBOUR.

Vous conviendrez avec moi que ma responsabilité ne peut en aucun cas être engagée en ce qui concerne leur instruction.

3°) les dispositions pertinentes de l'article 43 de la loi 88-05 du 20 juin 1988 portant code de l'Urbanisme stipulent que : «dans toutes les agglomérations, la création d'un lotissement est soumise à autorisation administrative délivrée par le Ministre chargé de l'Urbanisme, le Gouverneur de la Région dans le ressort de laquelle le lotissement doit être réalisé ou par le Directeur chargé de l'Urbanisme»

C'est dans le cadre de l'instruction des dossiers que le Service de Domaine saisi est amené à émettre un avis sur l'opportunité.

Il me semble que toutes les dispositions légales et réglementaires aient été scrupuleusement appliquées.

4°) je réitère les propos tenus aux vérificateurs à l'occasion d'échanges et partages sur la législation et les problèmes fonciers notés dans le département de MBOUR en général.

A ma connaissance, il n'existe pas de disposition légale ou réglementaire qui fait de l'immatriculation un préalable à la réalisation d'un lotissement.

A titre d'illustration, j'ai cité la situation de la Commune de MBOUR où les lotissements datent de plusieurs décennies or l'immatriculation est réalisée en 2008.

Par ailleurs, je porte à votre connaissance que l'article 5 du décret foncier du 26 Juillet 1932 pose le principe général du caractère facultatif de l'immatriculation. Les exceptions audit principe ne concernent pas les lotissements.

Il convient de noter que le libellé de l'article 25 de la loi 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de compétence cité dans le rapport confirme cette faculté considérée par le décret foncier susvisé.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DU PROCESSUS DE PRIVATISATION DE LA SOCIETE NATIONALE DE COMMERCIALISATION DES OLEAGINEUX DU SENEGAL (SO.NA.CO.S)

I. PRESENTATION

La Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SO.NA.CO.S) a été créée en 1975, avec pour objet la commercialisation des huiles brutes d'arachide et l'exportation des huiles végétales raffinées. Avant sa privatisation, elle a été transformée en société anonyme à participation publique dont la majorité du capital, soit 87 %, était détenue par l'Etat.

Outre son siège social et une usine à Dakar, la SONACOS possédait des établissements industriels à Diourbel (SEIB), Lyndiane (SEIL), Ziguinchor (SEIZ) et Louga. Elle détenait aussi des participations dans diverses entreprises, notamment NOVASEN, SETUNA, SDSHA, CIES, SPIA et SONAGRAINES.

Au travers de ses différentes activités de trituration, de raffinage et son rôle dans la commercialisation de la production arachidière, la SONACOS s'est révélée être un acteur incontournable de la filière arachidière.

Dans le cadre de son programme de réforme de la filière arachidière, l'Etat a décidé, par la loi n° 95-05 du 5 janvier 1995 complétant l'annexe à la loi n° 87-23 du 18 août 1987 relative à la privatisation d'entreprises publiques, de procéder à la privatisation totale de la SONACOS.

Le processus de privatisation, qui s'est dénoué en 2005, a réalisé la vente de 66,9 % des actions détenues par l'Etat au consortium IZSOS composé des sociétés ADVENS, De Smets Engineers, Kranapop, Sodefitec et SPI. L'Etat a, par ailleurs, décidé de la cession de 5 % des actions au personnel de la SONACOS et 10 % aux acteurs de la filière.

La cession de la majorité des actions détenues par l'Etat au consortium susmentionné a été concrétisée par une convention de cession du 25 mars 2005 signée par le ministre de l'Economie et des Finances et l'administrateur général de la société IZSOS/Sénégal.

1.1. Organes de la privatisation

Le ministère de l'Economie et des Finances et celui de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire ont été, en leur qualité d'autorités chargées respectivement des tutelles financière et technique de la SONACOS, les maîtres d'œuvre de la privatisation. Cependant, conformément à la loi n° 87-23 du 19 août 1987 portant privatisation d'entreprises publiques, il est revenu à la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE) de mener le processus de privatisation.

1.2. Objectifs de la privatisation

Selon le rapport de diagnostic et de stratégie établi en juillet 2003 par le cabinet conseil BNP Paribas, la privatisation de la SONACOS devait répondre aux objectifs suivants :

« - désengager l'Etat de la gestion de la SONACOS ;

- la confier à un ou des opérateurs privés capables d'assurer la pérennité de l'entreprise, à travers l'amélioration de son efficacité et de sa compétitivité, tout en permettant le développement de la filière arachide, la flexibilité de la gestion et la mise à niveau technologique nécessaire à son développement ;

- recentrer les objectifs de l'Etat sur des impératifs de régulation ».

Au delà de sa volonté de ne plus être partie prenante de la gestion de la SONACOS, l'Etat se promet de garder une attention sur le devenir de la filière arachidière par les effets combinés de l'amélioration de la performance de la SONACOS et la mise sur pied de mécanismes de régulation de ladite filière.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

2.1. Contrôle du processus de privatisation

La SONACOS a connu trois tentatives de privatisation. Les deux premières n'ont pas abouti en raison notamment des lacunes procédurales, de l'insuffisance des offres reçues et des problèmes d'organisation du secteur de l'arachide. Outre ces causes, la fixation du prix au producteur par l'Etat, l'encadrement et l'octroi de crédits aux producteurs restent d'actualité.

Le processus de privatisation, mené à terme, a connu plusieurs étapes allant de la sélection d'un cabinet conseil au choix du repreneur. Le choix du cabinet, même s'il a été opéré sous le contrôle de la Banque Mondiale, peut faire l'objet de plusieurs remarques tenant aux prestations attendues du cabinet BNP Paribas.

Ainsi, la direction de la SONACOS a été mise à l'écart aussi bien dans l'exécution de ces prestations que dans le choix de l'option de privatisation. Au demeurant, certaines de ces prestations semblent excéder le rôle de conseil ou même restent incompatibles avec celui-ci. Il en est ainsi, par exemple, de la recherche de potentiels investisseurs alors que le cabinet BNP Paribas a la charge de procéder à l'évaluation des offres de pré-qualification et des offres finales.

Le cabinet a procédé à l'évaluation de la SONACOS, l'objectif de cette valorisation étant de fournir aux pouvoirs publics une information pertinente afin de minimiser les risques de surestimation ou de bradage de la SONACOS. Cette évaluation a donné les fourchettes de prix suivantes :

- entre 8,9 et 11 milliards de FCFA, par l'approche des multiples boursiers ;
- entre 9,2 et 11,5 milliards de FCFA, par l'approche des multiples de transaction ;
- entre 15 et 18 milliards de FCFA, par l'approche des « cash flow » actualisés.

Cette évaluation connaît beaucoup d'insuffisances. En effet, il apparaît que deux des trois méthodes utilisées donnent des résultats assez proches et qu'il a été fait l'impasse sur la valorisation à partir de l'actif net, seule méthode qui aurait proposé une approche radicalement différente. De même, sur les chiffres obtenus, il est tout à fait possible de partir d'une valeur de la société espérée par les pouvoirs publics. Il est relevé qu'à aucun moment l'Etat n'a fixé un prix de vente minimum pouvant correspondre à une valeur de base de la SONACOS.

Par ailleurs, les méthodes utilisées font toutes références à des sociétés cotées en bourse, ce qui n'est pas le cas de la SONACOS et relativise toute comparaison des niveaux de transactions effectués.

Au final, les fourchettes auxquelles aboutit le cabinet-conseil ont une valeur informative relativement faible pour le Gouvernement, dans l'hypothèse d'une négociation et d'une prise de décision. Aucun recul n'a été pris sur les chiffres donnés et des éléments qui auraient pu aider le Gouvernement dans sa prise de décision n'ont pas été discutés, comme l'impact réel de la recapitalisation sur la valeur de l'entreprise.

S'agissant de la procédure du choix du repreneur, elle s'est déroulée en plusieurs étapes.

Tout d'abord, il a été discuté du choix de l'option de la privatisation qui devrait être opérée soit par vente globale ou par vente par lots. Cette question a opposé l'Etat à ses partenaires au développement, notamment la Banque mondiale et l'Union européenne. En dépit des arguments présentés par ceux-ci, l'Etat allait retenir une privatisation par vente globale qui était censée ne pas désagréger la SONACOS.

Ensuite, il a été procédé à la pré-qualification des candidats à la reprise de la SONACOS. La pré-qualification avait pour objectif de minimiser les conséquences de la privatisation par cession d'actions. Au total, suite à un appel à manifestation d'intérêt publiquement lancé le 31 juillet 2003, onze candidats ont retiré des dossiers de pré-qualification. Cependant, trois seulement vont demander une pré-qualification, à savoir, le Consortium ADVENS-De Smet-SodefiteX-Kranapop-SPI, le Consortium Guerté Sénégal et Lesieur Cristal.

La pré-qualification du Consortium Guerté Sénégal (CGS) a soulevé quelques réserves mettant en doute le respect de l'égalité des candidats à la reprise. En effet, contrairement aux autres entreprises pré-qualifiées, le Consortium Guerté Sénégal a reçu des suggestions de réorganisation de la composition de son capital par lettre du ministre délégué chargé du Budget. De même, des interrogations demeurent sur les motifs du retrait de Lesieur Cristal qui était également pré-qualifié. Ce retrait fait suite à une demande d'informations complémentaires sur laquelle la CSSDE n'a réservé aucune suite.

A la suite de ce retrait, il ne restait que deux (2) offres, celle d'ADVENS et celle du Consortium Guerté Sénégal.

En sa séance du 1^{er} juin 2004, faisant la vérification de la conformité des offres, la CSSDE a constaté que le Consortium Guerté Sénégal n'a pas fourni la garantie de soumission d'un montant d'un milliard de FCFA et a, en conséquence, décidé de ne pas ouvrir l'offre technique dudit consortium. Comme mentionné dans le procès-verbal de la CSSDE du 2 juin 2004, le représentant du CGS précisait que « (...) [son] consortium propose un mandat de gestion de la SONACOS d'une durée de dix (10) ans avec possibilité de rachat des actions de l'Etat en 2007 ».

Du coup, la CSSDE s'est retrouvée avec un seul soumissionnaire à la phase de dépouillement des offres techniques et financières, d'où le risque de ne pas optimiser le résultat espéré de la privatisation.

Ainsi, en dépit des valeurs retenues dans la valorisation de la SONACOS, les offres proposées par ADVENS ont, à juste titre, été considérées à deux reprises comme nettement insuffisantes par la CSSDE. Cela n'a, toutefois, pas empêché que les 66,9 % de part d'actions de l'Etat lui soient cédées au prix de 5,3 milliards de FCFA assortie des conditions suivantes :

- création d'un groupe de pilotage composé de représentants de l'Etat, du Consortium et de la direction de la SONACOS, dès la désignation du consortium comme adjudicataire provisoire ;
- maintien de la taxe spécifique sur les corps gras ;
- financement du plan social par l'Etat ;
- garantie sur une période de 12 mois pour tous passifs occultes pouvant se révéler après la signature de la convention de cession ;
- maintien pour une durée de 5 ans de la subvention de l'Etat pour l'achat de semences aux producteurs.

A titre de comparaison, le montant du rachat des 66,9 % des actions détenues par l'Etat est inférieur au montant de la recapitalisation de la SONACOS qui est de 6 milliards de FCFA. Si, de ce montant payé par ADVENS, il faut retirer le financement du plan social par l'Etat pour un montant de 4 milliards de FCFA, en dépit même de la réévaluation du prix de cession, le résultat obtenu est vraisemblablement très bas.

Par ailleurs, demeure injustifié le mandat donné à ADVENS de procéder à la vente d'immeubles non concernés par le périmètre de la privatisation notamment :

- le terrain ou le droit au bail de longue durée consenti à la Société (SONACOS) par l'Etat du Sénégal, le 27 avril 1989 pour le terrain de la rue Calmette ainsi que les constructions qui y ont été édifiées ;
- les villas des rues du Docteur Thèze et Joris à Dakar ;
- les deux appartements à usage de bureaux secondaires situés au 55 de la rue Raynouard à Paris dans le XVIème arrondissement.

Au moment du contrôle, seul l'immeuble sis à Dakar à la rue Joris a été vendu par le repreneur. La vente des appartements sis à Paris étaient en cours de réalisation par la chambre des notaires. Pour sa part, le repreneur occupe, sans aucun acte formel d'occupation, le siège de l'ex SONACOS à la rue Calmette sans payer de loyer.

Il s'y ajoute que la majorité des conditions attachées à la vente des actions de l'Etat sur la SONACOS pose quelques problèmes de régularité. Il en est ainsi, par exemple :

- de la création d'un comité de pilotage, présidé par ADVENS, qui dispose de pouvoirs d'invalider des actes de gestion de la direction de la SONACOS, alors même que les actions ne lui ont pas encore été transférées ;
- du financement par l'Etat d'un plan social postérieurement à la vente puisque, une fois cette vente réalisée, seul le repreneur demeure l'employeur des travailleurs de la SONACOS et reste donc seul tenu du paiement des indemnités de départ en cas de plan social ;
- de la mise en œuvre de la garantie de passif. Cette dernière condition risquerait d'anéantir une plus-value financière attendue de la privatisation.

Enfin, les offres du groupe ADVENS ont été faites sur la base des comptes pro-forma au 31 décembre 2003. Or, l'analyse de ces comptes a révélé des insuffisances graves pouvant entacher la régularité et la sincérité.

2.2. La fixation du prix définitif de cession et la réclamation faite par ADVENS sur la situation au 31 mars 2005

Il ressort des dispositions de la convention de cession que le montant du rachat par ADVENS des 66,9 % des actions détenues par l'Etat, n'était pas définitif. Il est soumis à la fixation d'un prix de base définitif, en vertu des dispositions de l'article 4.4 de ladite convention. Il s'agit de dresser le bilan de la période du 31 décembre 2004 au 31 mars 2005, coïncidant avec la période transitoire précédant le début des activités du repreneur. Après fixation du bilan de cession et du prix de base définitif des actions, les parties s'accordent de déterminer le solde de cession. Deux cas de figure peuvent donc se présenter après la fixation du solde de cession :

- soit ce solde est négatif et l'Etat demeure tenu de la différence entre le montant payé par ADVENS et le prix de cession ;
- soit ce solde est positif et le repreneur doit verser la différence entre le prix de cession et le montant payé comptant.

Des remarques peuvent être faites sur la détermination du prix de vente définitif et du solde du prix de cession :

- tout d'abord, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de rediscuter le prix de vente alors que le transfert des actions a déjà été fait et le prix payé ;
- en outre, il se pose un problème de régularité puisque, au regard du décret n° 88-233 du 4 mars 1988 fixant les conditions d'appel à concurrence en matière de cession des titres de l'Etat dans les entreprises publiques à privatiser, il n'est nullement prévu une possibilité de discuter, après transfert des actions, le prix de cession de celles-ci, que ce soit au crédit ou au débit de l'Etat. En effet, une fois l'adjudication devenue définitive et le prix des actions payé, aucun recours ne subsiste pour le repreneur ;
- par ailleurs, il demeure tout à fait injustifié que le repreneur, qui est réputé avoir reçu toutes les informations dont il aurait besoin pour fonder ses propositions financières, ait encore la possibilité de remettre en cause la valeur des actions qu'il a déjà achetées et qui lui ont été transférées ;
- enfin, les dispositions *in fine* relatives au prix de base définitif des actions, qui sont fondées selon toute vraisemblance sur la survenance d'événements ou de situations censés être ignorés du repreneur alors qu'il a pris part à la gestion, notamment dans le comité de pilotage.

Il s'y ajoute que le premier trimestre retenu n'est pas du tout adéquat puisque, en raison de la saisonnalité des activités de la SONACOS, il correspond à une période où la société n'enregistre que des charges liées à la campagne arachidière et est donc conjoncturellement déficitaire.

Dans la réalité, la situation au 31 mars 2005 qui devait être faite par l'Etat a été établie par le repreneur bien au-delà des délais posés par la convention de cession. Pour ce faire, ADVENS a posé une réclamation, par une lettre du 23 mars 2006, adressée au ministre de l'Economie et des Finances. Cette réclamation, toujours pendante, se chiffre à 13,7 milliards de FCFA ainsi répartis :

- 6 milliards de FCFA de pertes réalisées entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 mars 2005 (profit de 1,2 milliard de FCFA au 31 décembre 2004, perte de 7,2 milliards de FCFA au 31 mars 2005). Dans une lettre du 13 janvier 2006, il est précisé que ce montant est calculé avant l'intervention du Comité national interprofessionnel de l'Arachide (CNIA) pour 2004-2005.

Cette précision n'est plus reprise dans les courriers postérieurs. Pour 2004-2005, la péréquation positive du CNIA en faveur de la SONACOS s'est élevée à 2,4 milliards de FCFA. Selon les termes de ladite lettre, les comptes au 31 mars 2005 ont permis au repreneur de découvrir des inexactitudes graves entre la situation conventionnelle et la situation réelle ;

- 4,7 milliards de FCFA à titre de préjudice financier et commercial, lié à une question de citernes d'ammoniac retournées par la direction de la SONACOS ;

- 2,9 milliards de FCFA à titre de préjudice financier et commercial subi par la SONACOS suite au retard de l'exécution du plan social (1 milliard de FCFA de manque à gagner commercial et 1,9 milliard de FCFA de frais généraux supplémentaires, liés au retard du plan social).

III. RECOMMANDATIONS

Les irrégularités et dysfonctionnements ainsi relevés ont suscité un certain nombre de recommandations allant dans le sens du respect et de l'amélioration du cadre législatif et réglementaire des privatisations et de l'établissement du bilan définitif de la cession des actions de la SONACOS.

Ainsi, la Cour recommande au ministre de l'Economie et des Finances de :

- veiller à la séparation des tâches dans les contrats conclus avec les cabinets conseils dans le cadre des opérations de privatisations, notamment la recherche de potentiels investisseurs, la préparation de la pré-qualification de leurs offres ainsi que le conseil dans le cadre de la négociation des offres de reprise et l'attribution des actions ;
- préserver l'autonomie juridique des entreprises à privatiser et la responsabilité de leurs dirigeants vis-à-vis des comptes sociaux ;
- tenir compte de méthodes d'évaluation des entreprises à privatiser correspondant aux réalités économiques de celles-ci ;
- garantir l'égalité de traitement des candidats à la reprise d'entreprises publiques ;
- prévoir formellement, dans le cadre des opérations de privatisation, la pré-qualification technique et financière des soumissionnaires et la relance des procédures d'appels d'offres dans les privatisations en cas de soumissionnaire unique ;

- veiller à ne pas souscrire dans les conventions de cession d'entreprises publiques de clauses grevant le prix payé par les repreneurs ;
- veiller à la sauvegarde du patrimoine immobilier exclu du périmètre de privatisation ;
- procéder, au plus vite, à la réalisation du bilan de cession et fixer le prix de vente définitif des actions de la SONACOS ;
- faire connaître formellement au repreneur ADVENS la position de l'Etat sur les chefs de réclamation ;
- réunir la commission d'évaluation prévue à la convention de cession à l'effet de statuer sur le niveau d'exécution des engagements de « ADVENS ».

REPONSE DE M. KHADIM GUEYE, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE LA SONACOS

Nos observations portent sur le processus de privatisation et la situation de la SONACOS au 31 Mars 2005.

I / LE PROCESSUS DE PRIVATISATION

Nous n'avons pas participé aux phases d'adjudication technique et financière de la SONACOS au repreneur.

La privatisation a été conduite par la cellule de gestion du portefeuille de l'Etat. La commission spéciale de suivi du désengagement de l'Etat (CSSDE) a examiné l'offre finale de Advens.

Notre rôle dans le processus de privatisation s'est limité à mettre à la disposition de la cellule de gestion du portefeuille de l'Etat, du cabinet BNP Paribas et des repreneurs (Lesieur, Guerté Sénégal et Advens), toutes les informations demandées ou non, afin de permettre à ces structures de connaître la SONACOS et son environnement. Pendant deux ans nous avons fourni régulièrement toutes les données techniques, administratives, comptables, financières, commerciales, juridiques, etc.

II / SITUATION DE LA SONACOS AU 31 MARS 2005

La SONACOS a été cédée à Advens le 31 Décembre 2004.

La convention de cession contenait des dispositions parmi lesquelles :

- le principe de la fixation du prix définitif sur la base d'un arrêté des comptes pour la période du 1^{er} Janvier au 31 mars 2005

- le suivi de la gestion de la SONACOS pour le premier trimestre 2005 par un comité présidé par Advens.

Il est évident qu'un arrêté des comptes de la SONACOS pour le premier trimestre de l'année ne reflète guère sa situation financière.

La SONACOS enregistre les charges liées à l'entretien des usines et à la commercialisation de l'arachide, de décembre à mars ; les produits issus de la trituration commencent à tomber à partir d'avril généralement. Les coûts de main d'œuvre saisonnière, d'entretien, d'approvisionnement de matières pour préparer le début de l'activité industrielle, sont extrêmement élevés.

Ces charges ne sont couvertes par les produits qu'à partir des ventes export qui démarrent plus tard.

Les comptes au 31 mars 2005 ont été arrêtés le 13 janvier 2006, presque 1 an après.

Les faits de gestion survenus en 2005 paraissent avoir répercuté de manière rétroactive sur la période de janvier à mars.

Pour les pleins exercices de 2002, 2003 et 2004, la SONACOS a réalisé les profits nets après règlement de l'impôt sur les sociétés, respectivement de 1,400 milliard de Fcfa ; 1,63 milliard de Fcfa et 1,162 milliard Fcfa. Les résultats ont été approuvés par les C.A et A.G de la SONACOS.

A ce sujet, la cession de la SONACOS a été faite sur la base des comptes proforma de mars 2003 alors qu'au moment de l'adjudication en décembre 2004, les comptes certifiés et approuvés au 31 décembre 2003 étaient disponibles.

Malgré tout, la perte de 7,2 milliards issue de l'arrêté des comptes au 31 mars 2005, n'est pas fondée. Ces 7,2 sont, en grande partie, le résultat de provisions qui n'ont aucune raison d'être faites, à savoir :

- une provision de 2 milliards pour le plan social exécuté bien après le 31 mars 2005 et représentant la contribution de Advens aux départs volontaires qui ont eu lieu en 2006.

- Une provision de 2,882 milliards de Fcfa sur le stock de graines d'arachide au 31 mars 2005, qui a été faite suite à la fluctuation des cours mondiaux au cours de l'année 2005.

Il est inconcevable de faire supporter à la gestion du premier trimestre des baisses ou des hausses de prix survenues entre avril et décembre 2005.

C'est en fin d'exercice, le 31 décembre, que la SONACOS sur la base du prix moyen annuel de réalisation à l'export, provisionne pour la partie des stocks anciens non usinés, en tenant compte toutefois de l'accord avec le CNIA sur le bilan de campagne.

Le CNIA ayant finalement accordé 2,4 milliards de Fcfa à la SONACOS pour les graines achetées au 31 mars 2005, la provision, au regard de ce qui est dit ci-haut, n'a doublement pas de sens. Les 2,4 milliards de Fcfa doivent être incorporés en produit au résultat arrêté au 31 mars 2005.

- Une provision de 500 millions de Fcfa sur du matériel neuf acquis pour remplacer les presses détruites après les incendies des usines de Dakar et Ziguinchor en 2002-2003.

Ce matériel neuf à d'ailleurs été utilisé et la provision reprise dans l'exercice de 2006.

Cette provision n'est donc pas fondée.

Au total, 5,382 milliards de subvention et 2,4 milliards de produits en provenance du CNIA doivent être déduits de la perte annoncée de 7,2 milliards. En outre les états financiers du 31 mars 2005, font ressortir des charges qui nous paraissent anormalement élevées; nous citons en particulier :

- Les frais de personnel au 31 mars 2005, de 2,26 milliards de Fcfa.

Comme le montre le document ci-joint, les frais de personnel permanent et saisonnier au 31 mars 2005, au moment de notre départ, étaient arrêtés à 1,880 milliard FCFA, soit 380 millions de moins ; il est fort à craindre que des charges enregistrées bien après le 31 mars 2005 aient été comptabilisées.

- La dépréciation de plus de 3 milliards Fcfa sur les pièces détachées, pour le premier trimestre 2005, alors que les inventaires magasins avaient permis au 31 mars 2003 déjà, de lever toute réserve du commissaire aux comptes sur les stocks.

- D'autres charges sont à analyser.

En conclusion, il n'ya pas lieu de réclamer à l'Etat 6 milliards de Fcfa.

Le problème de l'ammoniac : c'est une question d'approvisionnement que le repreneur aurait dû résoudre très tôt.

Chaque année, à la veille de l'activité de trituration, la SONACOS demande à son fournisseur de tanks les conditions de location; la note ci-jointe montre que la SONACOS avait respecté la procédure dès le premier janvier 2005.

Ce n'est pas un manque d'ammoniac qui est à l'origine des difficultés commerciales du repreneur, mais son changement brutal de stratégie export qui a occasionné le retrait des clients traditionnels de SONACOS, provoquant ainsi un surstockage des huiles brutes: une offre abondante visible qui a eu des conséquences sur les cours.

Du reste, lorsque le repreneur a voulu obtenir de l'ammoniac, il en a commandé une quantité énorme, pouvant couvrir plus de 10 ans de trituration. Il n'ya pas lieu de réclamer à l'Etat 4,7 milliards de FCFA pour cela.

Le retard de l'exécution du plan social n'incombe pas à la Direction Générale de la SONACOS au 31 mars 2005, puisque nous sommes partis aussitôt.

Ce plan social avait été négocié entre la cellule de gestion du portefeuille de l'Etat et les syndicats.

Aucune raison à mon avis ne justifie une réclamation à l'Etat de 2,9 milliards pour un supposé préjudice commercial et financier lié au plan social.

REPONSE DE M. OUMAR SYLLA, PRESIDENT DE LA COMMISSION SPECIALE DE SUIVI DU DESENGAGEMENT DE L'ETAT (CSSDE)

Non parvenue

REPONSE DE M. ABDOULAYE DIOP, MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Non parvenue

CHAPITRE IV

LA DIRECTION DE LA POLICE DES ETRANGERS ET DES TITRES DE VOYAGE

I. PRESENTATION

La Direction de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage (DPETV) est l'une des huit directions composant la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) du ministère de l'Intérieur (MINT).

Conformément à l'article 9 du décret n° 2003-292 du 08 mai 2003 portant organisation du ministère de l'Intérieur, la DPETV « *est chargée de l'application de la législation fixant les conditions de séjour et d'établissement des étrangers et de la délivrance des passeports nationaux, des sauf-conduits, des documents portant exemption du versement de la consignation de rapatriement et des cartes de circulation* ».

L'article 52 de l'arrêté n° 009390 du 27 août 1990 portant organisation de la Direction générale de la Sûreté nationale précise que la DPETV « *est notamment chargée :*

1°) de l'établissement et de la délivrance des passeports nationaux, des sauf-conduits, des documents portant exemption du versement de la consignation de rapatriement et des cartes de circulation,

2°) de la police des étrangers en collaboration avec la Direction de la Sûreté de l'Etat plus spécialement chargée de la surveillance des étrangers, des enquêtes et de l'instruction des demandes de visas »

La DPETV comprend deux divisions et un bureau :

- la division de la Police des Etrangers (DPE),
- la division des Titres de Voyage (DTV),
- le bureau des Liaisons, des Archives et des Statistiques.

Au moment du contrôle, Monsieur Codé Mbengue, commissaire divisionnaire de classe exceptionnelle, était le directeur de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage (depuis mai 2008). Les autres directeurs de la DPETV, durant la période sous revue, sont Madame Aby Diallo (août 2000 - juillet 2006) et Monsieur Mamadou Boye (juillet 2006 - mai 2008), tous les deux commissaires de police divisionnaires de classe exceptionnelle.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

2.1. Sur l'organisation

Dans la pratique, l'arrêté n° 009390 du 27 août 1990 portant organisation de la DGSN fait application du décret n° 2003-292 précité. Cette situation pose un problème d'adaptation par rapport aux mesures nouvelles prises par le décret. Ainsi, la Direction de la Sûreté de l'Etat figurant dans l'arrêté n'existe plus, car remplacée par la Direction de la Surveillance du Territoire (DST) et la Direction de la Police de l'Air et des Frontières (DPAF).

2.2. Sur la gestion budgétaire et financière

La centralisation budgétaire qui prévaut à la DGSN est une source de lenteurs et de pénuries préjudiciables au bon fonctionnement des différentes directions. Ce mode de gestion est en contradiction avec la politique budgétaire et financière en vigueur au Sénégal fondée sur la déconcentration, tant pour la préparation, l'exécution que le contrôle du budget.

2.3. Sur la gestion des matières

La Cour constate qu'il n'existe pas de comptabilité des matières à la DPETV. Aucun des documents comptables (bon d'entrée dans l'existant, bon de sortie provisoire, bon de sortie définitive, fiche d'inventaire, procès-verbal de recensement, livre journal, grand-livre des matières), prescrits par le décret n° 81-844 du 20 août 1981 portant comptabilité des matières et l'instruction n° 004 du 08 mars 1988, n'est disponible dans ce service.

Il est relevé, en outre, une violation des dispositions réglementaires en matière de nomination de comptables des matières. En lieu et place d'une décision de nomination du ministre chargé des Finances, tel que prescrit par l'article 10 du décret n° 81-844 précité, il n'y a qu'une note de service signée par le directeur général de la Sûreté nationale (cf. note de service n° 690/DGSN/DPETV du 15 février 2008). Il s'y ajoute que les agents exerçant les fonctions de comptable des matières et les gestionnaires de

crédits n'ont subi aucune formation à cet effet. Il s'avère utile de spécialiser certains agents dans les fonctions de gestionnaire des crédits ou de comptables des matières, dans le cadre des activités de formations initiale et continue.

2.4. Gestion des étrangers

La police des étrangers constitue, à l'heure actuelle, une question sensible au regard du nombre sans cesse croissant d'étrangers s'installant régulièrement ou non au Sénégal. Dans cette gestion, plusieurs dysfonctionnements ont été constatés.

2.4.1. La consignation de rapatriement

La consignation est versée par l'étranger désirant s'installer au Sénégal et permet, en cas de rapatriement, de supporter les charges occasionnées par cette opération. Dans le cas contraire, s'il désire quitter définitivement le Sénégal, la caution lui est restituée.

Le montant de cette caution, qui n'a jamais fait l'objet de réactualisation, ne semble pas être en mesure de faire face au coût actuel du transport, notamment lorsque le rapatriement se fait par la voie aérienne. Cela peut, dans certains cas, amener l'Etat à prendre en charge les frais occasionnés par le rapatriement.

Concernant cette consignation, il a été relevé à Ziguinchor une situation préoccupante. En effet, en 2008, la DPETV a retourné à la BMS de Ziguinchor 228 dossiers de demande de carte d'identité d'étranger au motif que ceux-ci ne comportaient pas les quittances de rapatriement alors que les intéressés déclarent avoir payé le montant réglementaire. Ces derniers détiendraient par devers eux des récépissés de dépôt alors qu'ils ne peuvent normalement les obtenir sans le versement préalable de la caution.

Cette situation méritait d'être traitée avec diligence d'autant plus que parmi les personnes concernées figure un diplomate. Pour ce cas particulier, la Cour avait proposé à la DPETV d'appliquer l'exemption prévue par la réglementation.

2.4.2. La gestion du service de la police des étrangers

Le contrôle révèle l'existence de plusieurs insuffisances qui limitent la portée de l'action de la police des étrangers. Par exemple, la DPETV ne dispose pas de moyens suffisants permettant le suivi correct du fichier des étrangers. En effet, ce fichier est installé à la Direction de l'Automatisation des fichiers (DAF) alors même qu'aucune connexion n'existe entre les serveurs des deux entités. Au moment du contrôle, ce fichier comptait 74.435 étrangers répartis entre 191 nationalités.

Dans les régions, les brigades mobiles de sûreté (BMS) exercent les attributions de la police des étrangers sans disposer des moyens humains, financiers ou matériels que requiert une telle mission. Cette situation est encore plus marquée dans les régions frontalières ou touristiques (Saint Louis, Ziguinchor, Kaolack et Thiès).

Par ailleurs, l'analyse de l'organisation fait apparaître que l'éclatement des différentes compétences concernant les étrangers entre plusieurs directions du ministère de l'Intérieur constitue une source de lourdeur et de risque d'inefficacité dans la gestion de l'aspect sécuritaire.

Par conséquent, il est plus rationnel de mettre en place une direction autonome de la police des étrangers avec ses propres démembrements dans les régions. Ainsi, cette direction serait chargée à la fois de gérer le fichier des étrangers, d'éditer et de délivrer les cartes d'identité d'étranger ainsi que de préparer, d'appliquer et de suivre l'application de la réglementation par tous les acteurs concernés.

2.5. Gestion des passeports numérisés

Le système des passeports électroniques (SPE) a démarré en décembre 2007. Il a permis de simplifier les procédures de délivrance des titres de voyage et de mettre fin aux longues files d'attente souvent observées à la DPETV. Ainsi, le passeport peut être délivré désormais, au plus tard, 72 heures après le dépôt. La mise en place de ce nouveau système a également consacré un début de déconcentration avec la création de centres de dépôt et de production de passeports au niveau local comme à l'étranger.

2.5.1. Les difficultés rencontrées dans les centres locaux

La déconcentration a permis de créer, au niveau national, six centres à savoir Guédiawaye, Touba, Tivaouane, Saint Louis, Ziguinchor et Kaolack.

Les effectifs des différents centres sont largement insuffisants. Les statistiques montrent qu'il y a, en moyenne, trois agents par centre alors que le contrat passé avec IRIS CORPORATION BERHARD en prévoit onze par centre local et sept par centre à l'étranger. Il va sans dire que cette situation va entraîner des difficultés d'ordre organisationnel et de fonctionnement.

En outre, il a été relevé que le receveur des taxes directes de Diourbel transporte le produit de la vente des droits de timbre relatifs aux passeports entre Touba et Diourbel, sans escorte, mettant en péril son intégrité physique et la préservation des deniers publics.

Sur le plan matériel, les agents de la DPETV travaillent dans des conditions difficiles, sources de contre-performances. Au déficit de personnel déjà souligné, viennent s'ajouter des pénuries récurrentes de consommables et de fournitures de bureau (papier et encre d'imprimante).

L'environnement de travail constitue également une source supplémentaire de difficultés. Le contrat passé avec IRIS oblige le Gouvernement du Sénégal à fournir « *sur les sites, en préalable à l'installation du SPE* » toutes les conditions nécessaires (climatisation adéquate, permanence du signal de la SONATEL, régularité dans la fourniture de l'électricité pour les équipements, protection contre la pluie, la poussière, le sable et les éléments polluants l'atmosphère pour les portails automatiques d'immigration...). Le non respect de ces dispositions fait courir le risque de résiliation du contrat au tort exclusif de l'Etat du Sénégal car, suivant le point 6.4.1 dudit contrat, « *IRIS ne sera pas tenu pour responsable pour tout retard dans l'exécution ou pour tout dommage occasionné au SPE, causés par les failles dans les spécifications dont la responsabilité revient [au Gouvernement]. En de telles failles, [le Gouvernement du Sénégal] s'oblige à rembourser à IRIS de tout éventuel coût supplémentaire encouru par IRIS en raison des retards pris de ce fait dans l'exécution du présent contrat* ».

Au surplus, ces problèmes font perdre au Gouvernement du Sénégal le bénéfice de la garantie du matériel.

Concernant les travaux relatifs à ces différents centres, ils ont été confiés à un prestataire par l'ancien Directeur du Budget et des Matériels du ministère de l'Intérieur, Monsieur Ibrahima Diallo. Cependant, les opérations y afférentes ont été liquidées et réglées sur la base de fausses certifications. Pour ces raisons, il n'est pas surprenant de constater que les centres de Matam et Tambacounda, prévus par le «Document de Travail», n'ont pas vu le jour alors que leur situation frontalière fait de leur création une exigence de premier ordre.

2.5.2. Les centres de production installés à l'étranger

Les dispositions du contrat signé avec IRIS ont prévu l'ouverture de centres de production de passeports à l'extérieur. Actuellement quatre (4) centres sont mis en place : Paris, Milan, Madrid et New York. Les centres de Djeddah, Bamako, Abidjan et Libreville, prévus dans le contrat, n'étaient pas encore ouverts. Cette situation constitue un manque à gagner pour l'Etat du Sénégal dans la mesure où le nombre de passeports à produire chaque année est loin d'être atteint.

2.5.3. La dualité dans l'établissement des passeports

En matière d'établissement des passeports, la compétence est partagée entre la DPETV pour les passeports ordinaires et le ministère des Affaires étrangères (MAE) pour les passeports diplomatiques et de service.

Certains paramètres de sécurité du passeport délivré par la DPETV ne se retrouvent pas sur le passeport de service. Les exigences actuelles de sécurisation de ce document de voyage militent en faveur d'une harmonisation des deux systèmes. Ainsi, la production des passeports devrait être gérée, quelles que soient leur nature et l'autorité compétente, par le même système afin de leur assurer toute la fiabilité et la sécurité requises.

2.5.4. Fiabilité des passeports numérisés

L'établissement des passeports obéit nécessairement à certaines normes de sécurité. Ainsi, le numéro de la quittance et le numéro d'identification nationale (NIN) sont dotés de verrous de sûreté. Cependant, ce système peut être amélioré en faisant du NIN la clef de voûte du système sécuritaire de ces documents. Il est également nécessaire d'établir une étroite relation fonctionnelle entre la carte nationale d'identité (CNI) et le passeport, mais aussi institutionnelle entre la DAF et la DPETV, d'où l'utilité d'une connexion entre les deux structures. Dans cette perspective, il est même possible de recueillir les données relatives à une personne par la simple apposition de l'empreinte digitale sur les lecteurs de la DPETV. Une telle formule pourrait permettre de réduire les risques d'erreur et d'éliminer certaines formalités. A la limite, le système devrait permettre que le NIN soit également le numéro du passeport ordinaire.

2.6. Le marché des passeports numérisés

Le Gouvernement du Sénégal, par l'entremise du ministre de l'Intérieur, a signé un contrat avec IRIS CORPORATION BERHAD, société de droit malaisien. Ce contrat, objet du marché n° F/085/FM pour l'établissement des passeports numérisés a été signé le 03 septembre 2007, avec un avis favorable de la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) du 18 septembre 2007. Le marché a été approuvé par le Premier Ministre le 28 septembre 2007 et enregistré le 1^{er} octobre 2007.

Le montant de ce marché s'élève à 118.072.260.000 FCFA sur 20 ans et équivaut à une moyenne annuelle 5.903.613.000 FCFA. La production attendue de ce contrat représente 10 millions de passeports électroniques sur toute la durée du projet, soit 500 000 passeports par an, au taux unitaire de 11.807 FCFA. Cependant, ce nombre annuel est largement surestimé. En effet,

les statistiques montrent que, de 2004 à 2007, la production totale cumulée était de 416 604 passeports. Donc, celle-ci reste inférieure au nombre annuel de passeports fixé dans le contrat.

2.6.1. Un marché irrégulier

L'article 78 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics indique 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* ». S'il s'agit de marchés relevant de matières d'ordre sécuritaire, cette autorisation préalable de la CNCA est remplacée, selon le deuxième alinéa de l'article 78, par « *l'avis d'une commission composée du représentant de la Présidence de la République, du représentant du Ministre chargé des Finances et selon le cas du représentant du Ministre chargé des Forces armées ou du Ministre chargé de l'Intérieur* ». Le marché a été signé le 03 septembre 2007, or l'autorisation préalable de le passer a été donnée par la lettre n° 00597/PR/SG/CNCA du 18 septembre 2007, soit deux semaines après. Par conséquent, le marché des passeports numérisés est irrégulier.

2.6.2. Projet SOW non approuvé et non respecté

Le contrat signé par le ministre de l'Intérieur avec IRIS a été suivi d'un deuxième acte appelé « Document de Travail » ou Projet SOW (RDT) « Statement Of Work Documents ». Mais, la validité juridique de ce document, partie intégrante du marché conclu, est remise en cause du fait qu'il n'est ni signé ni approuvé.

En outre, il est observé que les structures prévues par ce document n'étaient pas fonctionnelles. De même, IRIS ne respecte pas les principales dispositions dudit document. A titre illustratif, à la place de neuf (9) ingénieurs de différentes spécialités prévus par le document, son équipe n'en comptait que deux (2) au moment du contrôle.

2.6.3. Non respect de la loi sur les CET

Il résulte des dispositions de ce marché (notamment le point 5.8) que l'Etat du Sénégal est lié à IRIS par un BOT (Built Operate Transfer), en français CET (Construction, Exploitation et Transfert). En effet, ces dispositions précisent que « *durant la période du CET, IRIS reconnaît [au Gouvernement du Sénégal] toutes les licences d'exploitation nécessaires...* ». La nature de ce marché est confirmée par le projet SOW. En effet, il y est déclaré que « *le projet est conçu suivant le schéma de financement (BOT) et couvre une période de vingt (20) ans, au cours de laquelle IRIS en sa qualité d'entrepreneur,*

construira le SPE, dont il restera propriétaire et assurera la gestion. En vue d'amortir les coûts d'investissement, IRIS facturera le Gouvernement du Sénégal sur une base mensuelle pour les passeports électroniques fournis. A l'expiration du contrat, la propriété du système sera transférée au Gouvernement du Sénégal ».

Cependant, aucune des procédures décrites dans la loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, d'exploitation et de transfert n'a été respectée. A cet égard, le marché a été conclu en violation des dispositions précitées.

2.6.4. Un marché non conforme à l'intérêt national

Le contrat révèle qu'aucune disposition n'a été prise pour assurer la confidentialité et la protection de l'information fournie par l'Etat et destinée à alimenter le système géré par IRIS, alors que les données transmises par l'Etat sont relatives à l'état-civil des populations sénégalaises.

Le choix de confier le système de confection de passeports nationaux à une entreprise étrangère comporte des risques, notamment l'absence de contrôle de l'utilisation des données par cette entreprise à des fins autres que celles prévues au contrat.

En outre, certaines clauses du contrat apparaissent désavantageuses pour l'Etat du Sénégal. En effet, l'objet unique de la réunion prévue au point 4.2 du marché est de discuter d'une éventuelle augmentation du prix unitaire à la fin de chaque cycle de 5 ans. Si l'Etat du Sénégal décidait, avant terme, de résilier unilatéralement le contrat le liant à IRIS, en l'absence de toute faute de cette dernière, il devrait lui payer immédiatement, et sans contrepartie, des dommages-intérêts d'un montant équivalant à la livraison de 10 millions de passeports sur lequel sont déduites les sommes effectivement payées à IRIS en contrepartie des passeports déjà livrés jusqu'à la date de résiliation.

Cette disposition permet à IRIS, en cas de résiliation, non seulement de se faire payer l'équivalent des bénéfices nets qu'il aurait dû percevoir, mais aussi celui des charges qu'il n'aurait même pas supportées.

Par ailleurs, le non-paiement des factures échues peut constituer un motif de résiliation du contrat conformément au point 12.1.1 qui stipule qu'en « *cas de violation d'un des termes du présent contrat par l'une des parties, l'autre partie aura le choix de résilier le contrat après en avoir avisé par écrit*

la première partie si celle-ci ne parvient pas à corriger la violation endéans un délai de quatorze (14) jours, en cas de défaut de paiement, et de trente (30) jours dans tout autre cas ». En cas de retard, l'Etat pourrait risquer de voir son contrat résilié et aurait à supporter les dommages-intérêts ci-dessus pour ce simple fait.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour recommande :

Au Premier Ministre

- d'inviter les membres du Gouvernement au respect scrupuleux des règles et procédures en matière de passation de marchés publics ;
- de faire respecter la législation en matière de visas d'entrée ou de modifier celle existante ;
- de faire prendre toutes les mesures nécessaires afin que les passeports diplomatiques et de service soient établis par le Système de Passeports électroniques (SPE) ;
- de faire prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le fonctionnement régulier de tous les centres de production des passeports électroniques installés à l'étranger et d'ouvrir les centres de Djeddah, Bamako, Abidjan et Libreville, conformément aux clauses du contrat liant le Gouvernement du Sénégal à IRIS ;

Au ministre de l'Intérieur, des Collectivités locales et de la Décentralisation

- de modifier l'arrêté organisant la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) afin de l'adapter aux dispositions du décret de 2003-292 du 08 mai 2003 portant organisation du ministère de l'Intérieur ;
- d'affecter à la Direction de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage (DPETV) des agents en nombre suffisant pour un fonctionnement plus performant, conformément à ses attributions réglementaires ;
- de prendre, en relation avec le ministre de l'Economie et des Finances, les mesures nécessaires pour une déconcentration des crédits budgétaires affectés à la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) par un éclatement de ceux-ci au profit des différentes directions la composant ;
- de revoir les prérogatives de la Direction du Budget et des Matériels (DBM) et de déléguer sa fonction d'administrateur des crédits aux différents directeurs composant la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) ;

- de prendre toute mesure opportune afin :

- que les finances publiques et la comptabilité des matières soient intégrées dans les modules de formation dispensés à l'Ecole nationale de Police (ENP) ;
- de scinder la Direction de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage (DPETV) en deux directions autonomes : une direction de la police des étrangers et une direction des titres de voyage ;
- de mettre en place des démembrements fonctionnels de la police des étrangers dans les régions, en particulier celles frontalières ou touristiques ;
- d'habiliter la structure chargée de la police des étrangers à gérer le fichier des étrangers et à produire, par elle-même, les cartes d'identité d'étranger ;
- mettre à la disposition des centres de production de passeports des locaux adaptés et fonctionnels ;
- d'ouvrir les centres de Tambacounda et de Matam ;
- de traduire Monsieur Ibrahima Diallo, ancien Directeur du Budget et des Matériels, pour toutes les irrégularités qu'il a commises dans le cadre de la passation des marchés publics et de l'exécution des dépenses publiques, devant le conseil d'Enquête pour manquement aux devoirs de sa charge, conformément à l'article 18 de la loi n° 66-07 précitée ;

- de prendre les mesures nécessaires en vue de la réalisation de la connexion de la Direction de la Police des Etrangers et des Titres de voyage (DPETV) au fichier de carte nationale d'identité de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) ;

- de renégocier le contrat passé avec IRIS afin de rendre ses dispositions plus équilibrées.

Au directeur général de la Sûreté nationale

- de faire nommer les comptables des matières des différentes directions, conformément à la réglementation ;

Au directeur de la Police des Etrangers et des Titres de voyage

- de trouver une solution diligente et adéquate à la situation des demandes de cartes d'identité d'étranger retournées à Ziguinchor pour défaut de quittance de versement de la consignation de rapatriement ;

- de combler le déficit en personnel des centres régionaux ;

- de veiller au respect des clauses contractuelles, particulièrement celles relatives à l'environnement de travail des différents centres de production et liées au fonctionnement du matériel informatique (climatisation, électricité, disponibilité du signal de la SONATEL, etc.) ;
- de prendre les mesures adéquates pour mettre le personnel et le matériel des différents centres dans les meilleures conditions afin de relever leur rentabilité.

REPONSE DE MONSIEUR OUSMANE NGOM, ANCIEN MINISTRE DE L'INTERIEUR

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR CHEIKH TIDJANE SY, ANCIEN MINISTRE DE L'INTERIEUR

Monsieur le Président,

Me référant à votre lettre confidentielle n° 00093/CC/cab/cml du 25 juin 2010, je voudrais attirer votre attention sur le fait que les questions soulevées dans le document joint à votre courrier sont antérieures à ma nomination en qualité de Ministre de l'Intérieur.

C'est dire mon regret de ne pouvoir donner suite à votre demande.

REPONSE DE M. MAMADOU BOYE, ANCIEN DIRECTEUR DE LA DPETV

L'examen de l'extrait n° 14 du projet du Rapport Général Public 2009 de la Cour des comptes consacré à la Direction de la police des Etrangers et des Titres de Voyage (DPETV) suscite de ma part les avis ci-après :

1- La gestion des étrangers

Page 3, point 2, 4, 3: la gestion des étrangers est un processus qui comprend trois phases : l'entrée sur le territoire national, le séjour (jusqu'à 03 mois), l'établissement (au-delà de 03 mois de présence) et enfin la sortie du territoire national. Dans notre pays, ces différentes étapes constituent des attributions que partagent la Direction de la police de l'Air et des Frontières (DPAF), la DPETV, et la Direction de la Surveillance du Territoire (DST).

A défaut d'une Direction autonome, comme préconisé par la Cour, la mise en réseau de ces trois Directions devrait permettre le partage en temps réel des informations détenues par chacune d'elles.

2.- (...)

REPONSE DE MADAME ABY DIALLO, ANCIEN DIRECTEUR DE LA DPETV

1°- J'ai dirigé la DPETV de juin 2000 au 11 juillet 2006 date à laquelle j'ai été remplacée par le Commissaire de Police Divisionnaire de Classe Exceptionnelle Mamadou BOYE.

A ce titre, je rappelle que la Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN) d'alors a fonctionné selon un système centralisé de gestion des personnels et des matériels ; en d'autres termes, il n'appartient à aucune des directions exécutives de la DGSN de gérer un budget de fonctionnement, encore moins d'investissement, cette gestion est de la compétence exclusive

du Directeur du Budget et des Matériels (DBM) au terme de l'arrêté n° 009390 du 27 août 1990 portant organisation de la DGSN, aujourd'hui remplacé par le décret 2003-292.

Le DPETV se limitait à exprimer ses besoins au DBM sous le couvert du DGSN et les matériels reçus sur simples bons étaient destinés à la satisfaction des besoins de fonctionnement journaliers du service. Je n'étais ni responsable de la gestion des stocks, ni de la comptabilité des matières.

Cependant, je ne saurais confirmer qu'au niveau de la DBM il n'y avait pas d'agents formés aux fonctions de gestionnaires des crédits ou de comptables des matières.

2° - En ce qui concerne la gestion des étrangers, toujours pour la période précisée supra, j'ai eu à appliquer la loi n° 71-10 du 10 janvier 1971 relative à l'entrée et au séjour des Etrangers au Sénégal, ainsi que le décret n° 71-860 du 31 août 1971 portant son application, ainsi que les textes réglementaires applicables aux procédures d'établissement des étrangers au Sénégal. Les dispositions du code général des Impôts qui fixaient les droits de timbres et taxes étaient rigoureusement appliquées. Mais comme vous le regrettez dans le rapport, le goulot de ces procédures était la dépendance

vis-à-vis de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) à laquelle on faisait recours pour la confection des listings des demandes puis des cartes ; phase qu'aucun Directeur de la Police des Etrangers et des Titres de Voyage n'a maîtrisée jusque là.

3° - La consignation de rapatriement est fixée par un document administratif élaboré par les services du Ministère des Affaires Etrangères, tout comme le classement des pays soumis au visa d'entrée et les différents régimes de visas (avec ou sans consultation préalable).

Autrement dit, la DPETV se limite à l'application des différents textes.

4° - La gestion du service de la Police des Etrangers a été et, est toujours, le maillon faible de la DPETV en raison du fait que les effectifs de cette division sont réduits et consignés au siège du service à Dakar; tandis que dans les régions, les Brigades Mobiles de Sûreté (BMS) servaient de relais de la DPETV et acheminaient les dossiers par des moyens «du bord» donc de façon irrégulière mais surtout insécurisée.

Je suis d'accord avec les conclusions du rapport et je ne sais pas si vos Inspecteurs ont pu consulter les archives que j'ai laissées à la DPETV, vous vous rendriez compte que c'est une situation que j'ai déplorée tout le long de mon séjour à la DPETV mais également j'ai proposé moult réformes et réorganisations du service pour le rendre plus performant.

CHAPITRE V

L'AGENCE NATIONALE CHARGÉE DE LA PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT ET DES GRANDS TRAVAUX (A.P.I.X) 2004 -2007

I. PRESENTATION

1.1. Cadre juridique

Mise en place par le décret n° 2000-562 du 10 juillet 2000, l'Agence nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des grands Travaux (APIX) est, aux termes de l'article premier dudit décret, une « *structure autonome, rattachée à la Présidence de la République* ».

Les missions dévolues à l'APIX recouvrent deux domaines de compétences que sont la promotion de l'investissement et les grands travaux. L'activité de promotion de l'investissement regroupe, notamment :

- *la recherche et l'identification des investisseurs ;*
- *la promotion du Sénégal, destination d'investissement ;*
- *l'accueil et l'accompagnement des investisseurs ;*
- *la facilitation des procédures et démarches administratives ;*
- *la mise à disposition permanente d'informations économiques, commerciales et technologiques tant au Sénégal que dans les ambassades et consulats du Sénégal à l'étranger.*

L'APIX est aussi appelée à formuler toute proposition relative au redéploiement des structures administratives intervenant dans le domaine de la promotion des investissements.

Par ailleurs, l'APIX peut être saisie « (...) *par le Président de la République des grands travaux qu'il juge prioritaires et dont il entend superviser directement la réalisation dans la qualité requise et dans les délais impartis* ».

L'APIX a connu d'importants changements dans son organisation. Outre le rattachement du Guichet unique, qui dépendait du ministère de l'Economie et des Finances, il a été transféré à l'APIX « *la gestion des avantages des entreprises agréées aux statuts de la Zone franche industrielle de Dakar et des points francs* » par le décret n° 2002-1009 du 8 octobre 2002. Par la même occasion, l'administration de ladite zone lui est dévolue.

Parallèlement, pour mieux assurer une supervision du volet grands travaux, le décret n° 2003-683 du 5 septembre 2003 abrogeant et remplaçant le décret n° 2000-562 du 10 juillet 2000 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'APIX a mis en place un comité de pilotage présidé par le directeur général de l'APIX et comprenant les représentants de la Présidence de la République, de la Primature et des différents ministères concernés par les grands travaux. La liste non exhaustive de ces travaux est donnée par l'article 3 dudit décret et comprend :

- l'autoroute à péage Dakar-Thiès ;
- le nouvel aéroport international Blaise Diagne ;
- la cité des affaires de l'Afrique de l'Ouest ;
- le chemin de fer à écartement standard.

La loi n° 2007-13 du 19 février 2007 a érigé l'agence en société anonyme à participation publique majoritaire dénommée APIX SA. Cette mutation est dictée, selon la loi précitée, par « (...) *la nécessité d'opérer des mutations institutionnelles* », lesquelles devraient « (...) *permettre, en particulier, de prendre en charge l'administration des zones économiques à statut spécial* » dont la gestion nécessiterait plus de flexibilité. L'objet social de « APIX SA » intègre :

- *l'exercice de missions de service public liées à la création et au développement des entreprises ;*
- *l'appui à la mise en œuvre d'autres grands projets confiés à d'autres structures, qui seront précisés par décret ;*
- *l'administration des zones économiques à statut spécial.*

Ce dispositif législatif sera modifié par la loi n° 2007-33 du 31 décembre 2007 dont les objectifs sont multiples. Il s'agit, en premier lieu, de « (...) *préciser la portée (...)* » des dérogations apportées d'une part à 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, et, d'autre part, au Code des marchés publics. Ces dérogations avaient pour effet de soustraire l'APIX au contrôle de tout organe d'Etat et de privilégier d'autres procédures pour ses marchés.

En second lieu, il est apparu nécessaire au législateur de restreindre la propriété du capital de APIX SA à l'Etat et à ses démembrements.

Les statuts de APIX SA ont été approuvés par le décret n° 2007-1591 du 31 décembre 2007 portant application de la loi n° 2007-13 du 19 février 2007 susmentionnée.

1.2. Composition du capital

Dans le cadre de sa constitution sous forme de société anonyme à participation publique majoritaire, le capital de l'APIX SA qui est de 1 milliard de FCFA est détenu en majorité par l'Etat. L'article 5 de la loi n° 2007-13 modifié par la loi n° 2007-33 prévoit que l'Etat et les collectivités publiques détiennent au moins 70 % du capital de APIX SA, le reste revenant à des personnes morales de droit public intéressées à la promotion de l'investissement ou à la réalisation d'infrastructures. Ainsi, à côté de l'Etat, des entreprises et des organismes publics comme l'entité dénommée Aéroport international Blaise Diagne (AIBD SA) et le Port autonome de Dakar ont souscrit.

1.3. Administration et direction

De 2004 à 2007, correspondant à la période sous revue, les organes d'administration et de direction de l'APIX comprenaient un Comité stratégique pour la Promotion de l'Investissement (CSPI) et le directeur général.

1.3.1. Le Comité stratégique pour la Promotion de l'Investissement (C.S.P.I)

Le CSPI est l'organe délibérant de l'APIX. L'article 5 du décret n° 2000-562 du 10 juillet 2000 le désigne comme « (...) *l'organe de supervision et de suivi des activités de l'Agence dans le domaine de la promotion de l'investissement, au regard des orientations définies par le Président de la République* ». Le CSPI est aussi un organe d'orientation stratégique et budgétaire.

Il est composé d'un président et de représentants permanents de l'Etat et de trois représentants permanents du secteur privé. Un suppléant est nommé pour chaque représentant permanent.

Le comité se réunit au moins une fois par mois sur convocation de son président. Le secrétariat exécutif du CSPI est assuré par le directeur de l'agence qui participe aux sessions avec voix consultative.

Avec l'érection de l'agence en société anonyme, ce comité est remplacé par un conseil d'administration.

1.3.2. Le directeur général

Le directeur général est nommé par décret. Il assure la gestion de l'agence dans le cadre des missions qui lui sont confiées. Il est, entre autres, chargé :

- de soumettre au Président de la République un plan d'action et un programme budgétaire dans le domaine des grands travaux ;
- de soumettre au CSPI un plan d'action et un programme budgétaire dans le domaine de la promotion de l'investissement ;
- de rechercher les financements, de toute nature, nécessaires à la réalisation de sa mission ;
- de signer tous les marchés, contrats ou conventions conformes à la mission qui lui est confiée.

Le directeur général est secondé par un directeur général adjoint nommé par décret sur sa proposition. Il est assisté par différents services, à savoir la Direction administrative et financière, la Direction des Grands Travaux, la Direction du Marketing et de la Communication, la Direction de la Génération des Investissements, la Direction des Services aux Investisseurs, la Direction du Projet Autoroute et le Centre de Facilitation des Procédures administratives.

Outre ces services, le directeur général dispose de chefs de marché, de conseillers spéciaux et de conseillers prestataires.

1.4. Ressources

Les ressources de l'APIX comprennent :

- « une dotation budgétaire allouée par l'Etat et constituée par une enveloppe budgétaire globale ;
- des ressources mises à disposition par les partenaires au développement en vertu des conventions ou accords conclus avec le Gouvernement ;
- des redevances versées par les bénéficiaires en contrepartie des services et autres prestations fournies par l'Agence ».

L'APIX a bénéficié d'un crédit au titre du Projet de Promotion de l'Investissement privé, aux termes d'un accord de crédit de développement du 13 juin 2003. Ce crédit est d'un montant équivalent à 33.800.000 de droits de tirage spéciaux (DTS).

II. PRINCIPALES CONSTATATIONS

2.1. Organisation et fonctionnement

L'organisation et le fonctionnement de l'APIX, marqués par la mutation d'agence à société anonyme à participation publique majoritaire, ont fait l'objet de constatations concernant le transfert du projet du nouvel aéroport de Diass à une entité dénommée AIBD SA et l'octroi d'une dérogation au décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics.

2.1.1. Le transfert du projet du nouvel aéroport Blaise Diagne de Diass

Sous l'empire du décret précité de 2003, le projet du nouvel aéroport Blaise Diagne de Diass a été confié à l'APIX qui en a entamé le montage juridique et financier et démarré la réalisation du mur de clôture. La gestion du projet est par la suite transférée à la structure dénommée AIBD SA aujourd'hui fonctionnelle et constituée sous forme de société anonyme à participation publique majoritaire.

Cependant, ce transfert n'a fait l'objet d'aucune dévolution formelle entre l'APIX et la structure créée puisqu'aucun document retraçant une quelconque passation n'a été dressé.

Les conditions de création de AIBD SA ne manquent pas également de soulever quelques remarques caractérisant un non respect des conditions formelles d'engagement de capitaux publics dans la création d'une telle entité notamment le défaut d'autorisation législative pour la prise de participation de l'Etat. Dans sa forme initiale, l'Etat était actionnaire minoritaire dans le capital de ladite société puisque n'en détenant que les 45 %, le reste étant entre les mains du groupe « Prestige » dirigé par M. Ousmane Joseph Diop. Suivant la lettre n° 00021/MEF/CGCPE du 16 juin 2008, le chef de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat informait que l'Etat était devenu l'actionnaire unique après avoir racheté la totalité des actions du groupe « Prestige ».

Au regard de la position de l'Etat dans le capital de AIBD SA, il doit être procédé à la requalification du statut de ladite société en société nationale ou en établissement public à caractère industriel et commercial.

2.1.2. La dérogation au Code des Marchés publics

Aux termes de l'article 3 de la loi n° 2007-33 du 31 décembre 2007, APIX SA bénéficie d'une dérogation au Code des Marchés publics, « *dans le cadre de sa mission de détermination et de réalisation des programmes et actions nécessaires au développement de l'investissement privé notamment les actions de marketing et communication, et de services aux investisseurs (...)* ». La liste des actions exclues du champ dudit code est donnée par le décret n° 2007-1071 du 31 décembre 2007.

Cette dérogation est censée « (...) *procurer plus d'attractivité pour recruter les compétences pouvant prendre en charge (...)* » le secteur de la promotion de l'investissement « (...) *qui requiert des profils spécifiques qu'il n'est pas toujours facile d'embaucher sans des incitations particulièrement compétitives* ».

Si la dérogation est posée par une loi, sa modalité pratique, en l'occurrence la fixation de règles par un manuel de procédures approuvé par décret, ne respecte pas la hiérarchie des normes. En effet, un manuel des procédures, même approuvé par décret, ne peut déroger au Code des Marchés publics. Il s'y ajoute que ladite dérogation remet en cause l'objectif du Code des Marchés publics, à savoir harmoniser et supprimer les régimes exceptionnels de passation dont plusieurs structures publiques avaient bénéficié.

Par ailleurs, il n'est pas certain, au regard des dispositions du Code des marchés, que les objectifs envisagés par les dérogations posées ne pouvaient être atteints par une meilleure lecture des dispositions du Code des Marchés publics, voire une meilleure passation des commandes.

2.2. Gestion budgétaire

Les dysfonctionnements constatés ont eu des conséquences aussi bien sur l'élaboration que l'exécution et le suivi du budget de l'APIX.

Ainsi, il a été relevé que les prévisions, analyses et réalisations étaient faites dans les grandes masses « Fonctionnement » et « Investissement ». Il revenait à la direction générale de faire les arbitrages concernant les lignes budgétaires. Dans ce contexte, le CSPI, organe délibérant de l'APIX était confiné dans un rôle unique d'approbation. De ce fait, non seulement l'exécution budgétaire a pu souffrir d'un défaut de contrôle exercé sur la direction générale, mais également, aucune action de réaménagement du budget n'était opérée en cas d'épuisement de crédits ; ce qui a engendré, sur les exercices sous revue, des dépassements récurrents.

Dans ce contexte, la Cour a relevé des dépassements budgétaires considérables à l'intérieur des deux grandes rubriques « Fonctionnement » et « Investissement ».

Pour le budget de fonctionnement, les dépassements sont assez récurrents sur les lignes : « Achats et variations de stocks », notamment (les achats de carburant et consommables informatiques), Transport, « services extérieurs B » (Honoraires consultants) et « Personnel ».

S'agissant du budget d'investissement, les dépassements les plus significatifs concernent le poste « Etudes ».

2.3. Gestion du personnel

Sur le plan de la gestion du personnel, la Cour a mis en exergue des irrégularités et dysfonctionnements concernant la fixation du salaire et des avantages du directeur général, l'absence de délégation de pouvoirs ou de signature au directeur général adjoint, la situation des conseillers Ibrahima Faye, Fallou Dièye et Djibril Diagne.

2.3.1. La détermination du salaire et des avantages du directeur général

Suite à sa nomination au poste de directeur général de l'APIX, Mme Aminata Niane a bénéficié d'un contrat de travail signé le 22 décembre 2000. Ce contrat pose un problème de régularité puisqu'à cette date le ministre de l'Economie et des Finances, signataire pour le compte de l'Etat, n'avait pas reçu d'habilitation à cet effet, laquelle ne lui a été donnée que le 2 janvier 2001 par le Premier Ministre.

De même, la détermination du salaire et des avantages du directeur général de l'APIX peut faire l'objet d'un certain nombre de remarques. En effet, en plus d'un salaire de 3 millions de FCFA net d'impôts, le directeur général bénéficie également d'une prime de performance assise sur le montant des programmes d'investissement dans lesquels l'APIX est partie prenante comme maître d'ouvrage déléguée ou agence d'exécution.

Il se pose la question du fondement du bénéfice de la prime de performance sur la base d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à l'APIX ou bien même d'agence d'exécution puisque, dans tous les cas, les conventions qui en donnent droit sont signées par l'Etat. Dans certains cas, l'APIX peut n'avoir joué aucun rôle dans leur signature.

Manifestement, cette disposition qui prévoyait une prime de performance est en contradiction avec celles du décret 88-1726 du 15 juillet 1988 fixant la rémunération des directeurs des entreprises du secteur parapublic et apparaît trop avantageuse du point de vue de ses conséquences financières, surtout eu égard au nouveau statut de APIX SA.

Il faut toutefois remarquer que textuellement ladite prime ne profite qu'au directeur général, le personnel en étant exclu. Elle n'a toutefois pas encore fait l'objet de formalisation et de mise en œuvre.

2.3.2. L'absence de délégation de pouvoirs et de signature au profit du directeur général adjoint

Le directeur général adjoint, M. Hamath Sall, n'a bénéficié d'aucune délégation de pouvoirs ou de signature de la part du directeur général. En dépit de cette carence, M. Sall a signé pour le compte de l'APIX divers contrats de prestations de services et marchés pour des montants respectifs de 172,2 millions de FCFA et 3 milliards de FCFA.

2.3.3. La situation administrative des conseillers

Un certain nombre d'irrégularités concerne la situation des conseillers du directeur général, notamment Messieurs Ibrahima Faye, Fallou Dièye et Djibril Diagne.

M. Faye a bénéficié d'une mise en disponibilité puisqu'étant auparavant agent de l'Administration. Cette mise en disponibilité résulte du décret n° 2004-1165/MFPTEOP/DFP/B2 du 18 août 2004. Durant la même période où il était prestataire à l'APIX, M. Ibrahima Faye exerçait les fonctions de directeur général de la Communauté d'Agglomération de Rufisque (CAR) et bénéficiait à ce titre de traitement.

S'agissant de Messieurs Fallou Dièye et Djibril Diagne, leur situation reste caractérisée par une ambiguïté. Dans l'exécution de leurs prestations, rien ne les différencie des agents de l'APIX. En dépit même du nombre de renouvellements de contrats dont ils ont pu bénéficier, il y a lieu de constater qu'ils étaient sous un lien de subordination avec l'APIX ; ce qui induit que la nature de leurs relations renvoie à un contrat de travail et non à un contrat de prestation de services.

S'agissant particulièrement de M. Djibril Diagne, la situation est plus grave, puisqu'il s'agit d'une superposition de contrats de prestation de services et de contrat de travail.

2.3.4. Des primes octroyées aux membres de la Task Force

Les membres de la Task Force, chargée de la Stratégie de Croissance accélérée, ont perçu des primes mensuelles sur la base de la lettre n° 1335 du Premier ministre du 26 décembre 2005 adressée au ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, selon le barème suivant :

- « Madame Aminata Niane, coordonnateur de la Task Force : 2 millions de FCFA ;
- Monsieur Hamath Sall, directeur général adjoint de l'APIX : 2 millions de FCFA ;
- Monsieur Aliou Faye, directeur du CEPOD : 2 millions de FCFA ;
- Monsieur Mamadou Ndione, chef de la Division des Etudes et Projections macro-économiques à la Direction de la Prévision et de la Statistique : 1,5 million de FCFA ;

- *Monsieur Moustapha Cissé, coordonnateur du Conseil présidentiel de l'Investissement : 1,5 million de FCFA* ».

Cette lettre du Premier ministre est insuffisante pour servir de base au paiement desdites primes puisque ne comportant pas de date d'entrée en vigueur, ni d'indication de ligne d'imputation budgétaire. Au surplus, celle-ci n'étant pas destinée à l'APIX, les instructions y contenues ne pouvaient être d'application immédiate, sauf à être suivies d'une décision de l'autorité saisie par le Premier ministre, en l'occurrence le ministre du Budget.

Au demeurant, rien ne semble justifier des primes d'un tel montant pour un travail relevant des compétences et des attributions des services de provenance des membres de la Task Force, même si, selon les réponses du directeur de l'APIX, le recours à un cabinet expert international aurait coûté plus cher.

En plus, ces primes ont été payées sans aucune incidence fiscale. Les paiements ont été effectués sur la base des montants bruts sans précompte de toute retenue fiscale (Impôt sur le revenu et Taxe représentative de l'impôt minimum forfaitaire).

2.4. Gestion des grands travaux et des marchés

Sous cette revue, la Cour s'est appesantie sur les travaux concernant l'Autoroute à péage, la construction du mur de clôture de l'aéroport international Blaise Diagne de Diass, la mission d'assistance juridique confiée au cabinet Herbert Smith dans le cadre de ce nouvel aéroport et la nouvelle capitale politique et administrative du Sénégal.

2.4.1. Les travaux de l'autoroute à péage et la libération des emprises

Les contrôles sur ce projet ont porté sur les marchés pour la réalisation des tronçons Malick Sy-Patte d'Oie et Patte d'Oie-Pikine ainsi que sur la libération des emprises sur lesdits tronçons. Les constats les plus significatifs et les plus récurrents concernent :

- la passation de marchés en hors taxes alors que, selon la réglementation applicable, ils doivent être passés en toutes taxes comprises ;
- des manquements aux règles de formation des avenants notamment le non respect des dispositions de l'article 25 du décret 2002-550 portant Code des Marchés publics (qui prévoient le recours obligatoire à un marché dès lors que le montant des avenants atteint 50 % du marché initial) ou le gonflement d'une facture afin d'éviter de recourir à un avenant supplémentaire ;

- la prise d'actes dans le cadre de la passation des marchés par des personnes non habilitées ;
- le recours fréquent à des avenants ;
- des différences de montants entre l'autorisation, l'adjudication, la signature et l'approbation des marchés : il en est ainsi du marché pour la réalisation d'une enquête d'acceptabilité et de sensibilité au péage sur l'autoroute à péage, conclu avec SETEC International, suite à l'autorisation de marché par entente directe de la CNCA n°626 du 26 juillet 2002 pour 142.305.000 FCFA HT. Le montant de 143.756.050 FCFA, objet de l'approbation par le Premier ministre, intègre vraisemblablement les droits de timbre et d'enregistrement et non la TVA qui est de 18 %. La différence de 1.451.050 FCFA entre le montant autorisé par la CNCA et celui approuvé proviendrait de cette situation.

L'approbation elle même n'a pas été donnée TTC puisque il n'a pas été tenu compte de la totalité des taxes. Cette omission de la TVA, aurait motivé l'avenant n° 1, tel qu'il ressort des réponses de l'APIX.

La même anomalie s'est retrouvée pour ce qui concerne le marché conclu avec URBAPLAN/INGESAHEL pour une mission d'élaboration d'un plan de restructuration des quartiers de Pikine Sud traversés par l'autoroute à péage.

- des différences dans l'attestation d'existence de crédits et l'enveloppe budgétaire allouée par le ministère de l'Economie et des Finances : dans le cadre du marché conclu avec l'entreprise MSF-Moniz Da Maia, Serra & Fortunato Empreiteiros, pour la réalisation des travaux de l'autoroute à péage, entre Patte d'Oie et Pikine et la Réhabilitation et la mise hors d'eau de la route nationale 1, entre l'échangeur Patte d'Oie et la route de Rufisque, pour un montant de 28 305 626 247 FCFA, il a été noté que l'attestation de crédits de l'APIX, objet de la lettre n°03909/PR/APIX/DAF du 18 septembre 2006, indique que 4.245.843.937 FCFA « *sont disponibles sur le budget consolidé d'investissement de l'année 2006* » et « *le reliquat de vingt quatre milliards cinquante neuf millions sept cent quatre vingt deux mille deux cent trente deux (24.059.782.232) francs CFA est prévu sur le budget consolidé d'investissement de l'année 2007* ». Or, suivant la lettre n° 07771/ME/MEF du 29 septembre 2006 adressée au directeur général de l'APIX, le ministère de l'Economie et des Finances faisait la répartition suivante :

- BCI 2006 : 10 milliards ;
- BCI 2007 : 10 milliards ;
- BCI 2008 : 8.305.626.247 FCFA.

Concernant la libération des emprises de l'autoroute, la Cour a relevé des différences entre les montants inscrits sur les livres du receveur des Domaines, ceux listés par l'APIX et les montants inscrits sur les quittances d'indemnités servies aux bénéficiaires. Cette situation présente un risque de générer des fraudes.

2.4.2. La construction du mur de clôture de l'aéroport international Blaise Diagne de Diass

Confiée à l'entreprise SINCO SPA, suite à un appel d'offres, la construction du mur de clôture du nouvel aéroport reste marquée par des retards excessifs dans la finalisation des travaux. En effet, plus de 6 ans après l'approbation du marché, le mur de clôture n'était pas encore entièrement réalisé. Cette situation contraste avec l'urgence invoquée au début du processus pour motiver le raccourcissement du délai de production des offres.

Pour résorber ce retard, un protocole d'accord du 17 juin 2004 a été conclu avec SINCO, prévoyant que les paiements de matériaux et leur transport (sauf le ciment) seront effectués par l'APIX. Cependant, le protocole en question ne prévoit aucunement la déduction de ces sommes payées par l'APIX sur les décomptes ultérieurs de SINCO.

2.4.3. La mission d'assistance juridique dans le cadre du nouvel aéroport

Initialement, les relations entre le cabinet Herbert Smith et l'APIX avaient pour objet de faire un montage juridique dans le cadre d'un contrat « Build-Operate and Transfer » (BOT) pour la réalisation du nouvel aéroport de Diass. Les premières prestations du cabinet ont été opérées en l'absence de tout marché, à savoir sur la base d'échanges de correspondances et de lettres de mission. Ces relations n'ont été formalisées par un marché que le 14 septembre 2004.

L'analyse de l'objet de ce marché révèle qu'elle est identique à celle de la lettre du 19 mars 2004 adressée par le cabinet à l'APIX. Le cabinet y expose non seulement les prestations exécutées dans le cadre de relations entre l'Etat et les sociétés du groupe ABB, mais également dresse la liste des prestations attendues dans le cadre d'une coopération et les conditions de facturation. Celles-ci donneront lieu au marché précité.

Les circonstances ayant abouti aux conditions de conclusion de ce marché dénotent une certaine ingérence des autorités publiques, en contradiction avec l'autonomie de gestion de l'APIX.

Dans le même ordre d'idées, il existe un problème tenant au caractère incertain de l'objet du contrat : « *les travaux doivent s'inscrire dans le cadre de la nouvelle loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures (la loi CET) qui devait être promulguée prochainement* ». En d'autres termes, les prestations du cabinet Herbert Smith devraient se conformer à une réglementation qui, au moment de la signature du marché, n'existait même pas.

2.4.4. La nouvelle capitale politique et administrative du Sénégal

Le projet de la nouvelle capitale politique et administrative sur le site de Mékhé, a été confié, en ce qui concerne les études, au groupement composé du cabinet AMA Architecture SAS basé à Paris, du Cabinet d'Architecture et d'Urbanisme du Sénégal (CAUS) et du cabinet O.C. Cacoub dirigé par M. Olivier Clément Cacoub qui en était chef de file. Le choix de ce cabinet a été effectué sans aucune formalisation des prestations attendues de sa part.

Par ailleurs, en cours d'exécution, il a été relevé l'intervention d'un bureau d'études dénommé « Pécher », pour un montant de 92 millions de FCFA et dont les prestations consistaient à faire une étude sur un plan d'assainissement des eaux usées et pluviales sur la simple base d'une invitation verbale. En dépit des recherches effectuées par la Cour, l'identité des agents ou services ayant émis ladite commande n'a pu être révélée.

Il s'y ajoute que les travaux de la nouvelle ville ont été interrompus sur décision du Président de la République, alors qu'il n'était pas juridiquement maître d'œuvre de l'ouvrage. La lettre renseigne également que la réalisation de la nouvelle ville avait fait l'objet d'une concession à une entité dénommée « Limitless », une société de Dubaï. Au moment où cette décision a été prise, le cabinet avait exécuté les prestations attendues à hauteur de 80 %.

Sur la demande d'une notification officielle de rupture formulée par le cabinet, le directeur général de l'APIX, par courrier du 4 mars 2008, procédait à une suspension des travaux, compte tenu des derniers développements du projet de nouvelle ville et, en particulier, de l'établissement d'une concession minière sur le site initialement prévu ainsi que l'état d'avancement des études de préfaisabilité financière réalisées dans le cadre de la convention signée entre l'Etat et la société « Limitless ».

2.4.5. Marché pour la définition et la réalisation d'une stratégie de communication globale et innovante dans le cadre du lancement et de la mise en œuvre des grands travaux

Ce marché, d'un montant de 928.835.112 FCFA TTC, a été signé avec une entité dénommée Code Africa, sur la base d'une entente directe. Le processus ayant abouti à ce marché a débuté par une lettre du directeur de cabinet du Président de la République qui renseigne que le Chef de l'Etat a demandé à la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) d'autoriser, en extrême urgence, l'APIX à signer un contrat avec le cabinet Code Africa. Ainsi, le rôle de ce cabinet serait d'accompagner l'APIX dans l'exécution des grands travaux par la définition et la réalisation d'une stratégie de communication innovante et globale.

Le directeur de cabinet du Président de la République justifie la circonstance d'urgence par la communication autour de la destruction-reconstruction du pont de Colobane, dont le rôle stratégique dans le déplacement des populations est capital, et sur la réception organisée le 9 mars 2006 à Paris, pour honorer Monsieur le Président de la République, à l'occasion du lancement du livre « *La pensée économique de Abdoulaye Wade* ».

Sur cette base la CNCA, par sa lettre n° 00110 du 07 mars 2006, a autorisé « *l'APIX à passer un marché par entente directe avec le cabinet international Code Africa, pour la définition et la réalisation d'une stratégie de communication innovante et globale, dans le cadre de la réalisation de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio et du nouvel Aéroport international Blaise Diagne* ».

La Cour estime que les motifs avancés dans la lettre du directeur de cabinet ne sont pas à même d'étayer une circonstance pour motiver une entente directe. En effet, aucun motif d'urgence ne peut être tiré de la destruction du pont de Colobane qui était prévu le 4 mars 2006, alors que l'autorisation est intervenue postérieurement, c'est-à-dire le 7 mars 2006, soit trois (3) jours après. De même, une cérémonie de réception à l'occasion du lancement d'un ouvrage ne constitue nullement une dépense éligible pour l'APIX. Nonobstant cela, le marché n° C/009/FM a été approuvé par le Premier Ministre après que ce dernier ait demandé une première fois à l'APIX de « *fournir un argumentaire sur l'impossibilité de recourir à une concurrence fût-elle sur la base d'une liste restreinte de sociétés* ».

Par ailleurs, malgré toute l'expertise internationale dont le directeur de cabinet du Président de la République et le directeur de l'APIX créditent l'agence Code Africa, ledit marché a été résilié suite à une mise en demeure du 23 février 2007, pour de multiples manquements qui lui sont reprochés. A cette date, Code Africa avait perçu 835.951.344 FCFA, soit 90 % du montant du marché.

2.5. Revue de la performance dans le cadre de la promotion de l'investissement

Le décret du 10 juillet 2000 qui crée l'APIX prévoit en son article 2 que *« les activités de l'Agence sont régies par lettre de mission du Président de la République. La lettre de mission fixe les indicateurs de performance précis à l'Agence. Ces indicateurs constituent la base principale pour l'évaluation des performances de l'Agence »*.

Dans la pratique, aucune lettre de mission n'a été édictée pour déterminer des indicateurs de performance de la direction générale de l'APIX. Dans ce contexte, l'autorité de tutelle n'a jamais assigné, de manière formelle, des objectifs dans la promotion de l'investissement. Ces objectifs ont été fixés par la direction générale de l'APIX de manière assez disparate dans son « business plan » et mis en œuvre par les chefs de marchés, les conseillers spéciaux et les conseillers prestataires. Il s'y ajoute que ces indicateurs ne sont pas du tout chiffrés et sont fixés par ces agents eux mêmes.

Même si le Comité stratégique de Promotion de l'Investissement joue le rôle d'organe délibérant, aucune action n'a été entreprise dans le sens de la mise sur pied de mesures de performance de l'évaluation de la direction générale de l'APIX.

A l'APIX, l'activité de promotion de l'investissement est partagée entre la Direction du Service aux Investisseurs, la Direction de la Génération d'Investissements, la Direction de la Communication et le Centre de Facilitation des Procédures administratives. Le suivi des activités est fait à partir d'une base de données Access.

Les données reçues par la Cour ne permettaient pas d'effectuer un rapprochement entre les prévisions et réalisations en termes d'investissements et d'emplois générés suite aux activités de promotion de l'investissement. En effet, les chefs de marchés, qui sont les premiers acteurs de la promotion, se limitent à démarcher les investisseurs et ne suivent ni l'exécution ni l'aboutissement des projets.

De même, les projets agréés par le Guichet unique ne sont pas les seuls transférés par les chefs de marchés. Le guichet reçoit des projets n'émanant pas des chefs de marché, compte tenu des facilités de procédures que ce service offre. Ainsi, les réalisations disponibles à l'APIX (à partir de la base de données) sont celles du Guichet unique et concernent l'ensemble des projets que ce dernier agréé. Toutefois, le rapprochement entre les prévisions et les réalisations s'avère impossible car les statistiques du Guichet ne sont pas exclusivement celles des investissements issus des activités de promotion des chefs de marché.

Par ailleurs, sur un échantillon de projets démarchés par des chefs de marché, choisi pour suivre leur réalisation effective à partir des statistiques du Guichet unique, il s'est avéré que :

- certains projets prétendument en activité ne figurent pas sur les statistiques de projets réalisés ou agréés ;
- le rapprochement en termes de volume d'investissements entre les prévisions et les réalisations sur cet échantillon a été impossible car les investissements inscrits sur les statistiques du Guichet unique sont des montants cumulés alors que les statistiques de l'échantillon sont annuelles.

III. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

A l'issue du contrôle, la Cour principalement recommande :

au Premier Ministre de veiller à préserver l'unicité du régime de passation des marchés publics ;

au ministre de l'Economie et des Finances de :

- prendre les dispositions nécessaires au changement du statut de AIBD SA en société nationale ;
- émettre un ordre de recettes d'un montant total de 153.000.000 FCFA en vue du remboursement des primes perçues par les membres de la Task Force pour la Stratégie de Croissance accélérée ;
- faire effectuer une enquête sur la situation des indemnités versées pour la libération des emprises sur le tronçon Malick Sy-Pikine ;

- fixer, conjointement avec la direction générale de APIX SA, des indicateurs de performance et les modalités de mesure de l'activité de promotion de l'investissement ;

au président du conseil d'administration de :

- veiller à ce que le budget de l'APIX soit présenté dans le détail de toutes ses lignes budgétaires ;

- procéder à la conclusion avec le directeur général d'un contrat en bonne et due forme et à l'octroi d'une prime de rendement en lieu et place de la prime de performance, conformément à la réglementation ;

- mettre en place un système fiable de suivi des indicateurs de performance dans le cadre de la promotion de l'investissement ;

au directeur général de APIX SA de :

- veiller à une orthodoxie budgétaire aussi bien dans les deux grands chapitres « fonctionnement » et « investissement » que dans les lignes budgétaires les composant ;

- éviter la confusion, du point de vue de l'exécution, des contrats de prestation de services et des contrats de travail ;

- veiller au respect de la réglementation sur la formalisation des avenants, la détermination de leur montant et leur soumission à l'autorité ayant approuvé le marché initial ;

- veiller à une conclusion des marchés en toutes taxes comprises ;

- mettre en place un système permettant un suivi efficace des décaissements concernant les indemnisations et de s'assurer que les personnes bénéficiaires sont bien celles figurant sur les plans d'action de réinstallation ;

- veiller au caractère certain de l'objet des contrats et marchés conclus et leur conformité avec la réglementation ;

- veiller à une conformité des marchés et dépenses avec l'objet social de APIX SA ;

- prendre les dispositions en vue de faire rembourser par Code Africa les sommes perçues représentant 90 % du montant total du marché ;

- mettre en place un système permettant de générer des données fiables et un suivi efficace des indicateurs de performances dans le domaine de la promotion de l'investissement.

REPONSE DE MADAME AMINATA NIANE, DIRECTEUR GENERAL DE L'APIX

1. Introduction

La période concernée par ce contrôle (2004-2007) part des premières années après la création et la mise en place de l'APIX et se termine juste avant la transformation de l'Agence en Société anonyme APIX-sa. Cette période correspond ainsi à celle de l'affirmation de l'identité de la structure, première agence créée au Sénégal (sic), et à la montée progressive en puissance des différents volets de ses compétences.

Les activités telles que celles de l'APIX, menées suivant une démarche aussi innovante que dynamique, étaient bien nouvelles au Sénégal. Il s'y ajoutait que le concept qui jumelait «la Promotion de l'Investissement» et la mise en œuvre de «Grands Travaux pour la réalisation d'infrastructures structurantes» était inédit jusqu'alors. Depuis, la démonstration a été faite, grâce à la collaboration nécessaire avec le Secteur privé, de la réalité de la synergie qu'il pouvait y avoir dans un tel jumelage.

Pour les besoins de leur contrôle, les auditeurs de la Cour ont eu à séjourner à l'APIX pendant plus de 18 mois, au cours desquels, l'ensemble des documents de gestion de l'Agence ont été mis à leur totale disposition, en toute transparence.

On peut également préciser qu'aussi bien dans le suivi des projets des investisseurs privés que dans la conduite des Grands Travaux, il n'est noté aucune fraude, malversation, ou procédés pouvant créer des conditions de corruption. Tous les marchés signés par l'APIX l'ont été conformément à la législation en vigueur et les contrats signés après approbation préalable et validation par toutes les Autorités compétentes.

Dans la présente note, des réponses succinctes, aussi précises que possible (suivant le souhait de la Cour) aux questions soulevées par les constatations spécifiques mentionnées dans le rapport, sont exposées.

2. Le transfert du Projet du nouvel Aéroport Blaise Diagne de Diass

Pour le transfert du dossier sur la réalisation du mur de clôture du nouvel Aéroport Blaise Diagne et la finalisation de ses travaux, un Protocole d'accord a été signé entre APIX-sa, AIBD-sa et SINCO. Pour rappel, le Directeur Général de APIX-sa assure la Présidence du Conseil d'Administration de AIBD-sa.

3. La dérogation au Code des Marchés publics

Pendant la période concernée par le présent contrôle (2004-2007), l'APIX n'a bénéficié d'aucune dérogation : tous ses marchés ont respecté les procédures édictées par l'ancien Code des Marchés publics. Il en a ainsi été de 2000, année de création de l'Agence, à 2007.

Il se trouve que, face aux difficultés et pesanteurs rencontrées par l'APIX dans sa recherche constante de la performance, de la réactivité et de l'efficacité dans la transparence, dans le domaine de la Promotion de l'Investissement privé (Marketing, Communication et Gestion de zones économiques) avec un environnement de haute compétition permanente, tant au niveau national qu'international, les autorités, en accord avec les partenaires au développement, ont voulu cette évolution institutionnelle majeure de la structure, afin de lui donner les moyens juridiques de réaliser les objectifs qui lui sont assignés et qui sont conformes à ses ambitions.

Ainsi, à compter de 2008, un dispositif législatif et réglementaire a été mis en place, pour ce qui concerne exclusivement le secteur du marketing et de la communication, pour permettre à l'APIX de faire face à une concurrence internationale féroce entre pays aspirant aux mêmes sources d'investissements directs étrangers et d'avoir une réactivité appropriée pour se procurer plus d'attractivité afin de recruter des compétences correspondant à des profils spécifiques.

Cette dérogation, voulue donc par les autorités, a été posée par la loi créant la Société APIX-sa qui prévoit des règles de mise en œuvre fixées par un décret et mises en application en référence à un Manuel de Procédures approuvé par le Conseil d'Administration de APIX-sa et mis en application sous son contrôle.

Il convient d'insister sur le fait que cette dérogation ne concerne pas toutes les autres activités de l'APIX, en particulier, la mise en œuvre des Grands Travaux (aussi bien en phase études qu'en phase travaux).

4. Gestion budgétaire

A partir des tableaux élaborés par les rapporteurs et après un retraitement des analyses budgétaires des exercices 2004 à 2007, il apparaît clairement qu'aucun dépassement budgétaire n'est observé pour les années en question.

En effet, il est ressorti de ce retraitement que tout ce qui a pu apparaître comme dépassement correspond, en fait, soit à des amortissements qui sont des charges non décaissables, ou alors, à des études financées par la Banque Mondiale à travers le PPIP et ne fait pas partie du budget à retrancher.

Ces projets font l'objet de gestion et de comptabilité séparée de l'APIX et sont audités régulièrement par la Banque mondiale.

5. La détermination du salaire et des avantages du Directeur général

De la date de sa nomination, en juillet 2000, à décembre 2000, le Directeur Général de l'APIX n'a pas eu de contrat et n'a perçu aucune rémunération. Au point que la Banque Mondiale s'est engagée à prendre en charge son salaire, à condition que son Ministre de tutelle, le Ministre de l'Economie et des Finances, signe un contrat avec l'intéressée. Une lettre du Président de la République a été sollicitée par le Ministre de l'Economie et des Finances lui-même, d'une part, pour conforter sa position dans le règlement du problème de salaire du Directeur général, mais aussi, pour être sûr que les autorités sont bien informées de cette solution, afin d'éviter tout double emploi, par la suite ; en fait, ce courrier devait simplement venir compléter le dossier lié au contrat du Directeur général.

Concernant une prime de performance prévue par le contrat et dont les modalités de mise en œuvre devaient être précisées par les Autorités, il faut souligner qu'elle n'a jamais été perçue par le Directeur général, dans la mesure où elle n'a jamais été formalisée. Cela nécessite au préalable une définition de son assiette et de la méthodologie de sa détermination.

Cette question est en cours d'étude par le Conseil d'Administration de APIX-sa, dans le cadre de la finalisation du nouveau manuel de procédures et la définition des nouveaux indicateurs de performance.

Mais déjà, chaque fois que cela s'est justifié, une prime exceptionnelle de résultats a été attribuée, en fin d'année, au personnel de l'APIX, en fonction des résultats spécifiques de l'Agence. Le Directeur général n'a jamais perçu cette prime.

6. L'absence de délégation de pouvoirs et de signature au profit du Directeur général adjoint

Au moment de la création de l'APIX et dans l'attente des dispositions pour une délégation permanente de signature au Directeur Général adjoint qui devait être nommé par décret, celui-ci ne pouvait signer certains documents qu'en l'absence du Directeur Général et sur la base d'une note ad hoc d'intérim ; et la règle a été de formaliser, à chaque fois, la délégation de signature, comme en attestent les notes de délégation qui ont pu être retrouvées dans nos classements et présentées aux auditeurs.

Il reste entendu que cette question, à présent, est définitivement réglée, par une délégation permanente de signature au Directeur Général adjoint.

7. La situation des conseillers Ibrahima Faye, Fallou Dieye et Djibril Diagne

Le Consultant Ibrahima Faye a toujours présenté à l'APIX, avant toute collaboration, des documents réglementaires et administratifs qui montraient qu'il était en règle avec l'Administration publique (Fonction publique et Communauté des Agglomérations de Rufisque). D'ailleurs, comme le mentionne expressément son décret de mise en disponibilité, de fait, il est démissionnaire de l'Administration depuis la fin de cette mise en disponibilité non renouvelée, le 30 avril 2005. Ces documents ont été remis aux Auditeurs.

Des contrats de prestataires ont été signés avec MM. Fallou Dieye et Djibril Diagne dans la mesure où la disponibilité des ressources des projets pour lesquels ils ont été recrutés (SCA et Nouvelle Ville) était aléatoire. L'APIX, voulant utiliser leurs services, ne pouvait cependant pas signer avec eux des contrats de travail dont la pérennité de la couverture financière n'était pas assurée. L'agence a veillé à ce que les montants annuels des contrats et avenants successifs, signés avec tous les prestataires, restent dans les limites admises par le Code des Marchés publics.

Concernant Djibril Diagne, il a d'abord bénéficié d'un contrat de prestations de services dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée concernant le Projet Nouvelle Ville. Par la suite, s'étant mis en règle avec son administration d'origine, il a été nommé Directeur des Grands Travaux avec un contrat de travail. Il reste entendu qu'il n'a jamais été question de cumul de fonctions, encore moins de salaires.

8. Des primes octroyées aux membres de la Task Force chargée de la Stratégie de Croissance accélérée

La mise en place d'une Task Force composée d'Experts sénégalais avait été préférée à la signature d'un contrat avec le Cabinet Mc Kenzie dont l'offre aux autorités était jugée excessive. Ces experts sénégalais étaient en mesure, avec leur engagement et leur acceptation de mener un travail supplémentaire en dehors de leurs missions et de leur travail réguliers, de faire, avec un gain certain dans la qualité du travail attendu, pour un coût beaucoup plus faible. Il s'y ajoutait que la qualité du travail fourni a permis à la mission sénégalaise qui devait alors participer au Groupe Consultatif de Paris (3 et 4 octobre 2007) de disposer de tous les éléments indispensables pour les négociations à y mener.

La Task force, chargée de la conceptualisation intellectuelle et de la synthèse de tous les travaux relatifs à la Stratégie de Croissance accélérée (SCA), a été mise en place par l'arrêté du 20 octobre 2005 portant nomination de ses membres.

Sur le plan administratif, les lettres du Premier Ministre (particulièrement celle qui a été adressée directement à l'APIX) nous ont semblé constituer une autorisation suffisante — voire des instructions — pour le paiement des indemnités ; on pouvait y lire, notamment : « Je vous transmets, ci-joint, copie de la lettre rappelée en référence par laquelle j'ai décidé l'octroi d'indemnités aux membres de la Task Force chargés de la préparation de la Stratégie de Croissance accélérée. Je vous demande de prendre les dispositions requises pour la mise en œuvre de ces décisions. ». L'APIX n'a donc fait qu'exécuter les instructions de l'Autorité supérieure en procédant au paiement des primes sur les ressources de la SCA.

A la fin de sa mission, la Task Force a élaboré et transmis au Ministre de l'Economie et des Finances, en date du 25 juillet 2007, un Rapport d'activités, intégrant la situation financière sur le budget mis à disposition.

9. Les travaux de l'Autoroute à péage et la libération des emprises

Concernant les montants des marchés de travaux et d'études, la différence entre le montant des propositions adjudgées par la Commission des Marchés et le montant des marchés signés s'explique par le fait que le montant des marchés intègre les taxes, à savoir, la retenue à la source et la TVA. Il faut noter que, c'est par souci d'équité que les offres des entreprises sont soumises et évaluées en montants Hors toutes taxes. Cependant, les marchés sont signés en toutes taxes, conformément à la réglementation.

Par ailleurs, il convient de noter que, dans la formation des avenants, la limite des 50% a toujours été respectée par l'APIX.

Au titre des remarques d'ordre général sur la libération des emprises du Projet d'Autoroute à péage, il faut noter que la présentation faite par les auditeurs du processus est quelque peu différente de ce qui se passe réellement sur le terrain. Car, en fait, le processus général prévoit, dans un premier temps, l'intervention du Groupe Opérationnel qui, sous l'autorité du Gouverneur de Dakar, est alors chargé de recenser les occupants et d'évaluer leurs impenses. Dans un second temps, ce travail préalable permet à un Consultant de préparer un Plan d'Action de Réinstallation (PAR) qui fixe les règles d'indemnisation des personnes et arrête un budget. Par la suite, les montants définitifs à payer sont issues des négociations finales, menées par la Commission de Conciliation avec les déplacés.

Il convient aussi d'insister sur le fait que l'APIX, dans ce processus, ne joue qu'un rôle de facilitateur qui veille cependant à ce que les libérations d'emprises se déroulent dans le strict respect des dispositions réglementaires nationales et des standards internationaux dans ce domaine, sur lequel ne transigent pas nos partenaires au développement.

10. Marché pour la définition et la réalisation d'une stratégie de communication globale et innovante dans le cadre du lancement et de la mise en œuvre des Grands Travaux

Le dossier complet concernant le marché signé avec le Cabinet CODE AFRICA n'a pas été restitué à l'APIX depuis qu'il été mis entre les mains des auditeurs pour les besoins du présent contrôle.

Cependant, il convient de dire que le Cabinet Code AFRICA a eu à intervenir dans le cadre d'une mission de définition et de réalisation d'une stratégie de communication globale et innovante pour la mise en œuvre des Grands Travaux en général, du Projet d'Autoroute à péage Dakar-Diamniado en particulier.

Cette stratégie était déclinée en plusieurs axes et un ensemble d'actions de communication véhiculées en plusieurs supports et réalisées par des spécialistes sous-traitants, coordonnés par le Cabinet qui agissait ainsi comme Agence de Communication, gérant un budget annuel exécuté sur 12 mois, en plusieurs phases. Il faut noter que, dans ce domaine, les compétences, même internationales, sont limitées en nombre. D'ailleurs, un appel d'offres international antérieur, portant uniquement sur la production d'un film institutionnel sur la promotion du Sénégal, avait été lancé et avait abouti, au bout de six mois, à l'enregistrement de deux offres (!) d'entreprises ... étrangères ; celle qui a finalement été retenue a mis autant de temps, avec des séjours multiples dans le pays, pour maîtriser l'environnement et la sensibilité des sénégalais. Cela, pour dire que CODE AFRICA a été choisi sur la base de ses compétences en communication institutionnelle, de son expertise internationale, en plus de sa connaissance de l'environnement sociologique sénégalais.

Dans l'exécution de sa mission, le Cabinet a eu à effectuer des tâches qui peuvent se résumer comme suit :

** conception d'une stratégie de communication globale et de concepts pour permettre, d'une part, une meilleure compréhension et l'appropriation des Grands Travaux par les populations et fédérer celles-ci pour atténuer l'effet des désagréments liés aux travaux de construction (déviations, immobilité urbaine) et, d'autre part, l'accompagnement des travaux de construction de l'autoroute à péage ;*

** organisation et production des supports de l'événement de communication spécifique à la démolition du Pont de Colobane ;*

** mise en place d'un concept mobilisateur et d'un slogan pour la phase 2 de la campagne : « Amina et Aziz », « Mon Futur, c'est aujourd'hui » ;*

** conception de supports de communication adaptés aux thèmes et slogans de la phase 2 de la campagne : affiches, insertions de presse, « les anges, c'est nous » ;*

* *conception et réalisation, toujours dans le cadre de la phase 2 de la campagne, de deux films : (1) l'un devait être projeté lors de l'évènement parisien destiné à la présentation du Livre du Président de la République et portait sur un des aspects de cet évènement (le volet économique de l'action du Chef de l'Etat au Sénégal) et (2) un autre, en chinois et en français, réalisé pour les besoins de la visite officielle du Président de la République en Chine ;*

* *proposition d'un concept créatif pour la phase 3 de la campagne «A chaque étape, un progrès » «jeune fille jouant à la marelle » ;*

* *déclinaison en affichage du concept créatif proposé pour la phase 3 de la campagne ;*

* *proposition d'une stratégie de levée de fonds (jugée incomplète et à revoir).*

Dans le cadre de l'exécution de cette mission, CODE AFRICA a eu à contracter avec une vingtaine de prestataires (entreprises, cabinets et organes de presse de la place) et à utiliser leurs services.

C'est sur le point relatif à la levée de fonds qu'un différend avec l'APIX est apparu lorsque le Cabinet a été incapable de livrer l'ensemble des services complémentaires qu'il a sous-traités et qu'il devait financer en organisant cette levée de fonds par sponsoring. Le conflit est né de la non exécution de cette partie du contrat qui a alors été résilié, sans que le Cabinet ait perçu le règlement de ces prestations qu'il réclamait à l'APIX.

11. Revue de la performance dans le cadre de la promotion de l'investissement

Aujourd'hui, la question de l'évaluation des Agences de Promotion des Investissements, compte tenu des espoirs que leur création suscite, notamment au sein des Pays en développement, et des moyens qu'elles demandent se pose avec beaucoup plus d'acuité que dans le passé.

Cependant, l'importance de la mission ne saurait occulter la difficulté de la tâche liée au fait que : (i) l'activité de l'Agence n'est que l'un des déterminants du processus de réalisation des investissements, (ii) l'évaluation requiert des informations quantitatives et qualitatives qui, en l'état actuel du système d'information des pays en développement de façon générale, ne sont pas souvent disponibles ou au moment opportun.

Pour notre part, et dans l'attente des résultats des recherches en cours sur la question, au plan du suivi et de « l'évaluation des différents responsables des questions d'investissement de l'APIX, des termes de référence (TDR) relatifs aux différentes missions sont élaborés avant leurs recrutements respectifs. En plus des tâches réalisées et des documents qu'ils produisent dans le cadre de l'exécution de leurs missions, chacun d'entre eux élabore des rapports d'activités périodiques.

Pour le reste, le Business Plan, élaboré pour la période 2003-2006, intègre bien des indicateurs globaux de performance pour l'APIX.

Par ailleurs, l'Accord de Crédit de Développement du 13 juin 2003, signé entre l'Etat du Sénégal et l'IDA, a défini des indicateurs de performance afin de mesurer les résultats des structures bénéficiaires.

Certains indicateurs sont donc directement liés à l'objectif d'attraction d'investissement et de création d'emplois, mais compte tenu de la spécificité de l'activité de promotion des investissements qui nécessite la mise en œuvre d'une multitude d'actions avant d'arriver à une décision d'investissement, il a aussi été défini des indicateurs de performance qualitatifs qui nous ont permis, à tout moment, d'évaluer le statut des actions intermédiaires qui influent sur les décisions d'investissement, afin de nous assurer qu'elles étaient conformes à nos objectifs. Cependant, il serait extrêmement difficile (et cela ne se fait dans aucune agence de promotion des investissements du Monde) d'attribuer une performance à un seul agent, en amont ou en aval de la chaîne d'actions.

12. Conclusion

Nous voudrions noter, au plan général, que le présent contrôle a eu lieu à un moment important dans l'évolution de la jeune structure qu'est l'APIX qui s'est inscrite, dès le départ, dans la voie d'une institution publique moderne, tournée vers l'avenir et la performance, par la recherche constante de la qualité, la régularité et la transparence dans le travail, aussi bien pour ses propres agents que pour les usagers toujours en quête de service en amélioration constante.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code des Marchés publics, le dispositif mis en place permet de continuer dans le même sens, voire de renforcer le système de contrôle au sein de l'APIX :

- *nouveau Conseil d'Administration tirant ses pouvoirs de l'OHADA ;*
- *mise en place d'une Cellule de Passation de marchés avec trois cadres spécialistes de haut niveau ;*
- *recrutement d'un Contrôleur de Gestion ;*
- *recrutement d'un 2^{ème} Auditeur interne.*

De 2000 à 2007, l'APIX a fait l'objet d'une trentaine de missions d'audit et de contrôle. A chaque fois, des mesures ont été prises à l'interne, pour exploiter les recommandations pertinentes issues de ces missions, pour l'amélioration en continu des performances et de la transparence au sein de la structure.

Il en sera de même pour la présente mission de contrôle.

REPONSE DE MONSIEUR HAMATH SALL ANCIEN DIRECTEUR GENERAL ADJOINT DE L'APIX

Non parvenue

CHAPITRE VI.

L'AGENCE NATIONALE DE LA CASE DES TOUT-PETITS (ANCTP) 2004-2007

I. PRESENTATION

L'Agence nationale de la Case des Tout-petits (ANCTP) a été créée par le décret n° 2004-669 du 02 juin 2004 sous la forme d'une structure administrative rattachée à la Présidence de la République. Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret n° 2006-768 du 31 juillet 2006 portant création de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits.

Initialement, l'ANCTP avait pour objet, dans le cadre de la politique de la petite enfance définie par le Président de la République, de programmer, réaliser et assurer le fonctionnement des Cases des Tout-petits.

Le décret n° 2006-768 précité lui octroie des attributions beaucoup plus étendues, notamment le suivi-évaluation de toutes les structures publiques et communautaires de prise en charge de la Petite Enfance.

L'ANCTP, dirigée par un directeur général, dispose d'un organe délibérant, le conseil de surveillance. Durant la période sous revue (2004-2007), Madame Mame Fatim Guèye assurait la présidence du conseil et Madame Ndèye Khady Diop occupait les fonctions de directeur général.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

2.1. Situation juridique et organisation

2.1.1. Double emploi avec la Direction de l'Education préscolaire

L'ANCTP est l'instance chargée, au plus haut niveau, d'appliquer la Politique nationale de Développement intégré de la Petite Enfance (PNDIPE). Cependant, les prérogatives attribuées à l'ANCTP par le décret n° 2006-768 précité, à savoir : « programmer, réaliser, équiper, réhabiliter, assurer le fonctionnement et le suivi-évaluation de toutes les structures publiques et communautaires de prise en charge de la Petite Enfance » recourent celles de la Direction de l'Education préscolaire (DEPS) sans qu'aucun cadre réglementaire de concertation et de coordination entre ces structures ne soit défini.

2.1.2. Carences dans la tenue des réunions du conseil de surveillance

En vertu des dispositions de l'article 7 du décret n° 2004-669 précité : « *le Conseil de Surveillance se réunit au moins une fois par trimestre (...)* ». De plus, l'article 7 du décret n° 2006-768 précité précise que : « *le Conseil de Surveillance se réunit au moins une fois par semestre (...)* ».

Durant la période sous revue, il aurait dû se tenir au moins sept réunions du conseil de Surveillance matérialisées par autant de comptes rendus. Or, seuls quatre comptes rendus ont été produits. Par ailleurs, en se référant au compte rendu de la réunion du conseil tenue le 15 avril 2008, il est loisible de constater que certains documents de gestion relatifs à l'année 2006 (rapport d'activités, rapport financier) ont été approuvés avec beaucoup de retard.

De plus, les délibérations du conseil de surveillance passent sous silence l'examen et l'adoption du budget 2007. En outre, toutes les séances du conseil de surveillance se sont tenues à Mbour, ce qui favorise des dépenses supplémentaires et inutiles compte tenu des ressources financières limitées.

2.1.3. Organigramme non conforme à la réalité

L'organisation qui prévaut à l'ANCTP n'est pas conforme à l'organigramme approuvé par le conseil de surveillance, car elle fait ressortir des services et postes non prévus. Par ailleurs, l'unité de suivi technique des constructions n'est pas fonctionnelle et les chefs de bureaux départementaux n'ont pas été recrutés.

2.1.4. Insuffisances du manuel de procédures

L'ANCTP dispose d'un manuel de procédures administratives, comptables, financières et budgétaires adopté par délibération n° 005/2006 du 14 avril 2006 du conseil de surveillance. Cependant, la copie présentée ne porte aucune date et n'est pas signée.

En outre, dans la pratique, ce manuel n'est pas appliqué. En effet, il ne reflète pas la réalité de l'ANCTP et fait référence à des outils qui n'existent pas. De plus, certains processus font intervenir des acteurs qui, dans les faits, n'y prennent pas part, tel que le contrôleur de gestion qui n'existe pas à l'agence. Il est également relevé dans ce manuel de procédures d'autres incohérences. A titre d'exemple, il est tantôt évoqué un « *Conseil d'orientation et de coordination* » tantôt un « *Conseil de Surveillance* » pour désigner le même acteur.

2.2. Sur la situation budgétaire et fiscale

2.2.1. Nomenclature budgétaire mal définie

La nomenclature budgétaire ne présente aucun lien avec les numéros de comptes comptables. Cela pose un sérieux problème de rapprochement entre les données budgétaires et celles comptables. En outre, cette situation ne permet pas d'avoir une bonne visibilité sur l'évolution des comptes d'une année à l'autre. En effet, les codes utilisés pour les rubriques budgétaires changent constamment. A titre d'exemple, la nomenclature utilisée dans le rapport de présentation du budget de 2004 diffère de celle du rapport d'exécution budgétaire de la même année. Ainsi, dans le rapport de présentation du budget, les dépenses pour risques et imprévus sont classées dans la rubrique « 5 : Provisions pour risques et imprévus » alors que dans le rapport d'exécution budgétaire, elles le sont dans la rubrique « 1 : Fonctionnement général ».

2.2.2. Difficultés dans la mobilisation des ressources financières

Les ressources financières de l'ANCTP proviennent pour l'essentiel de l'Etat. Ces ressources restent mal maîtrisées du fait de l'incertitude quant à leur mobilisation mais aussi des retards dans leur mise à disposition.

A titre d'exemple, pour la gestion 2004, les crédits du BCI prévus pour un montant d'un milliard de FCFA faisant l'objet d'un report sur 2005 n'ont été repris ni par la loi de finances rectificative de 2005, ni par la loi de finances de 2006. Ce montant budgétisé n'a jamais été versé.

Par ailleurs, jusqu'en fin 2008, la dernière tranche du budget de fonctionnement de 2007 d'un montant de 110.329.500 FCFA n'avait pas été versée dans les comptes de l'ANCTP. Ceci reste valable aussi pour les crédits préscolaires de 2007 estimés à 142.198.500 FCFA.

2.2.3. Dépenses non budgétisées

Toute dépense, avant d'être effectuée, doit être budgétisée et soumise à l'autorisation préalable du conseil de surveillance. Des rubriques ont enregistré des consommations sans avoir été budgétisées et aucune autorisation du conseil de surveillance n'a été produite comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 8 : Dépenses exécutées sans dotation de crédits (2004-2007)

En FCFA

Rubriques	2004	2005	2006	2007
Divers risques imprévus		2 000 000		
Régularisation TVA			40 343 462	
Revue bimestrielle « Tuut Tank »				11 830 000
Matériel de bureau			15 483 300	
Cahiers d'activité	10 710 000	18 300 000		
Environnement grandes journées		78 398 305		
Mobilisation sociale	2 885 625			
Divers avantages liés au traitement		12 798 200		
Impôts sur le revenu			2 582 003	
TOTAUX	13 595 625	111 496 505	58 408 765	11 830 000

2.2.4. Dépassements budgétaires importants

Toute dépense sans crédits suffisants doit faire l'objet d'une autorisation du conseil de surveillance avant son engagement. Dans les faits, d'importants dépassements budgétaires ont été constatés sur plusieurs postes sans autorisation dudit conseil, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 9 : Dépenses exécutées en dépassement de crédits (2004-2007)

En FCFA

Dépassements budgétaires	Prévisions (a)	Réalisations (b)	Ecart(a)-(b)	Taux de dépassement (b)/(a) %
Foires, fêtes et cérémonies	10 000 000	11 405 380	-1 405 380	14%
Téléphone	6 000 000	7 190 345	-1 190 345	20%
Entretien du siège	7 000 000	8 520 026	-1 520 026	22%
Fonctionnement des services extérieurs	131 500 000	156 980 000	-25 480 000	19%
Fournitures de bureau	14 500 000	17 707 909	-3 207 909	22%
Téléphone	6 000 000	7 110 006	-1 110 006	19%
Equipement des CTP	60 000 000	115 754 630	-55 754 630	93%
Matériel didactique local des CTP	60 000 000	103 906 196	-43 906 196	73%
Mobilisation sociale	50 000 000	51 166 050	-1 166 050	2%
Carburant	21 500 000	30 301 310	-8 801 310	41%
Equipement sécurité des services	2 000 000	7 279 775	-5 279 775	264%
Aménagement des services extérieurs	10 000 000	24 258 350	-14 258 350	143%
Equipement des CTP	60 000 000	80 269 000	-20 269 000	34%
Cahiers d'activité	35 000 000	38 451 942	-3 451 942	10%
Formation suivi-évaluation	139 064 963	241 537 986	-102 473 023	74%

2.2.5. Absence de précompte de la taxe sur la valeur ajoutée et de retenues sur salaires

Durant la période de juin 2004 à novembre 2005, l'ANCTP a procédé au paiement toutes taxes comprises des factures des fournisseurs. Ce manquement lui a valu un redressement par lettre n° 000542/DGID/DI/CSF/PA/UIPM du 10 mars 2006, se chiffrant à 105.491.796 FCFA pour la taxe sur la valeur ajoutée et 89.157.934 FCFA pour les retenues à la source sur salaires. Concernant les retenues sur salaires, les montants dus ont été acquittés alors que les pénalités de retard transigées à 16 millions de FCFA ne l'ont pas été. Quant à la TVA, aucun règlement n'a été effectué sur les montants dus au cours de la période 2004-2005.

A la date du 16 septembre 2008, l'ANCTP restait devoir à l'administration fiscale la somme de 120.245.898 FCFA répartie selon le tableau suivant :

Tableau n° 10 : Dettes fiscales de l'ANCTP au 16 septembre 2008

En FCFA

	Taxe sur la valeur ajoutée		Retenues à la source sur salaire		TOTAUX
	2004	2005	2004	2005	
Droits simples	3.377.188	49.368.710	-	-	52.745.898
Pénalités	1.500.000	34.000.000	16.000.000	16.000.000	67.500.000
Sous totaux	4.877.188	83.368.710	16.000.000	16.000.000	120.245.898

Source : Direction générale des Impôts et des Domaines

2.2.6. Défaut de reversement des retenues sur les indemnités

Au démarrage de ses activités, l'ANTCP versait à ses agents des indemnités sur lesquelles elle appliquait une retenue de 5 % qui n'était pas reversée à l'administration fiscale. Ainsi, la notification de redressement sus mentionnée intègre également les retenues sur indemnités.

Concernant le redressement fiscal, la DGID informe que les droits simples ont été acquittés pour les années 2004 et 2005, contrairement aux pénalités qui, fixées respectivement à 21.285.346 FCFA et 23.293.621 FCFA, ont été transigées à hauteur de 16.000.000 FCFA pour chaque année. Toujours selon la DGID, ces derniers montants ne sont pas encore réglés, exposant ainsi l'ANCTP à un recouvrement par la voie de l'exécution forcée.

2.2.7. Non application de la retenue sur les sommes dues à des tiers

L'article 133 du Livre 1 du Code général des impôts (CGI) institue « *une retenue à la source de 5 % sur le montant brut hors taxes des sommes versées ou des produits perçus lorsque le montant de la prestation indiqué sur la facture est égal ou supérieur à 25.000 F CFA* ». Cette disposition du CGI, n'a toujours pas été appliquée sur les montants versés à des tiers en rémunération de leurs prestations de services. Cette irrégularité expose l'ANCTP à un nouveau redressement fiscal.

2.3. Sur la situation comptable et financière

2.3.1. Non respect des règles de la comptabilité publique

Selon l'article 9 du décret n° 2004-669 du 2 juin 2004 portant création de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits : « *La comptabilité de l'Agence est tenue suivant les règles de la comptabilité publique* ». Cette disposition est confirmée par l'article 11 du décret n° 2006-768 du 31 juillet 2006 abrogeant et remplaçant le décret n° 2004-669 susvisé.

Cependant, la comptabilité de l'ANCTP ne répond pas aux règles de la comptabilité publique. Le responsable de l'Unité de Gestion administrative et financière (UGAF) et le consultant en comptabilité utilisent le référentiel comptable SYSCOA, contrairement aux dispositions de l'article cité ci-dessus.

2.3.2. Absence d'un système de contrôle interne

L'utilisation du référentiel de la comptabilité privée impose aux responsables des comptes de mettre en place des procédures de contrôle interne indispensables à la connaissance qu'ils doivent normalement avoir de la réalité et de l'importance des événements, opérations et situations liés à leur activité.

A l'ANCTP, les traitements comptables sont effectués par un consultant en comptabilité sans pour autant qu'il y ait un contrôle. Cette situation empêche la direction générale d'avoir une maîtrise de la situation financière et de s'assurer de la correcte transcription des opérations et de l'utilisation optimale des ressources. De plus, le responsable de l'UGAF est dans l'incapacité de se prononcer sur le respect des lois et règlements en vigueur et sur l'application des instructions et orientations de la direction générale.

2.3.3. Défaut de production d'états financiers

L'utilisation du SYSCOA comme référentiel comptable impose la production d'états financiers de synthèse regroupant les informations comptables au moins une fois par an. De plus, l'article 5 du décret n° 2004-669 du 2 juin 2004 portant création de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits et l'article 9 du décret n° 2006-768 du 31 juillet 2006 abrogeant et remplaçant le décret n° 2004-669 précité stipulent que le directeur général établit les états financiers et les soumet au conseil de surveillance pour examen et adoption. A l'ANCTP, aucun état financier n'a été produit. Une telle situation ne permet pas de juger du traitement correct de l'information comptable et constitue un manquement par rapport à l'obligation de rendre compte édictée par le SYSCOA.

2.3.4. Défaut de maîtrise du logiciel comptable

Le logiciel comptable utilisé à l'ANCTP (EBP comptabilité) est installé en mono poste au bureau de la comptabilité et paramétré par le consultant. Le responsable de l'UGAF ne dispose pas d'accès au logiciel et n'a bénéficié d'aucune formation pour son utilisation. De surcroit, l'ensemble des saisies et des modifications comptables ne peuvent être effectuées que par le consultant.

2.3.5. Non tenue des états de rapprochement bancaire

La gestion des comptes bancaires ne peut se faire sans un outil de suivi des transactions effectuées plus communément appelé état de rapprochement bancaire. Cet état permet d'effectuer le suivi du dénouement des opérations bancaires tout en mettant un accent sur les opérations non dénouées appelées suspens bancaires. Pour l'ensemble des quatorze comptes ouverts aucun état de rapprochement n'a été produit. Cette situation montre qu'aucun suivi n'est opéré sur ces comptes.

2.3.6. Comptes de trésorerie créditeurs

La revue des grands livres comptables fait ressortir l'existence de plusieurs comptes de trésorerie avec des soldes créditeurs durant la période sous revue. Ces soldes concernent aussi bien des comptes de banque que des comptes de caisse.

Tableau n° 11 : Soldes créditeurs de comptes de trésorerie (2005-2007)

En FCFA

Numéro de compte	Libellé	Solde	Date
521.100	CBAO Siège ANCTP	-226.771.040	31/12/05
521.111	CNCAS ANCTP Siège	-1.035.000	31/12/05
571.100	Caisse ANCTP Siège	-123.450.107	31/12/05
571.107	Caisse UNICEF	-83.275.313	31/12/06
571.100	Caisse ANCTP Siège	-198.653.590	31/12/06
521.104	CBAO ANCTP Fatick	-549.178	31/12/07
571.100	Caisse ANCTP Siège	-41.846.534	31/12/07
571.101	Caisse CTP Louga	-1.154.204	31/12/07
571.104	Caisse Tambacounda	-6.280.145	31/12/07
571.105	Caisse Kolda	-11.842.524	31/12/07
571.106	Caisse Ziguinchor	-4.073.500	31/12/07
571.108	Caisse Thiès	-4.299.980	31/12/07
571.109	Caisse Fatick	-338.139	31/12/07
571.110	Caisse Diourbel	-7.802.930	31/12/07
571.111	Caisse CTP Kaolack	-6.749.786	31/12/07
571.112	Caisse CTP St Louis	-1.259.673	31/12/07
571.113	Caisse CTP Matam	-10.435.923	31/12/07

Sources : Grands livres

A la lecture des réponses fournies par les établissements financiers, l'ANCTP n'a pas bénéficié de facilités de trésorerie.

Le consultant en comptabilité soutient que cette situation est principalement due à la comptabilisation de certains retraits d'espèces dont les dépenses correspondantes n'ont pas été identifiées dans les comptes de caisse et que les comptes caisses figurant dans les livres comptables ne correspondent pas à des « caisses physiques » effectuant des opérations de trésorerie. Ils ont été créés pour ajuster certaines écritures comptables. Cette pratique est en contradiction avec tous les principes comptables qui prônent la transcription exacte des opérations affectant le patrimoine d'une structure.

Par ailleurs, certaines opérations ont fait l'objet de double comptabilisation, d'autres ont été comptabilisées avec le même numéro de chèque alors qu'il s'agissait d'opérations différentes.

Tableau n° 12 : Double comptabilisation

Date	Pièce	Libellé	Montant (F CFA)
31/07/2006	BS0000016	Chèque n° 3578410 ENFEFS	590.000
03/08/2006	BS0000045	Chèque n° 3578410 ENFEFS	590.000
01/12/2006	BP0001605	Chèque n° 8039155 Caisse Ziguinchor	1.235.000
01/12/2006	CA0001883	Chèque n° 8039155	1.235.000

Sources : Grands livres_

Tableau n° 13 : Chèques de même numéro avec des montants différents

<u>Date</u>	<u>Pièce</u>	<u>Libellé</u>	<u>Montant (F CFA)</u>
03/11/2006	BS0000024	Chèque n° 3578427 CCDD/Unicef	798.000
03/11/2006	BS0000024	Chèque n° 3578427 CCDD/Unicef	522.000
06/11/2006	BS0000023	Chèque n° 3578434 Yoro SIDIBE	1.264.000
06/11/2006	BS0000023	Chèque n° 3578434 Yoro SIDIBE	1.450.000

Sources : Grands livres

2.3.7. Manquements dans la gestion des chéquiers

Selon l'article 24 du règlement relatif au droit comptable dans les Etats de l'UEMOA, les livres comptables, ou les documents qui en tiennent lieu, ainsi que les pièces justificatives doivent être conservés pendant dix ans.

L'ANCTP ne dispose pas d'un registre de transmission de chèques. Les seuls documents retraçant la remise de chèques sont des décharges. De plus, les talons de chèques ne font pas l'objet d'un archivage adéquat. En effet, pour le compte CBAO, tenu par la direction générale, le premier chéquier utilisé durant les exercices 2004 et 2005 n'a pas été produit. Pour les deux comptes CNCAS tenus durant les périodes 2004 à 2007, un seul chéquier a été produit.

2.3.8. Défaut de suivi des comptes bancaires CNCAS

Les deux comptes CNCAS, « 01018851-01-R Activités d'animation et de la mobilisation, Agence nationale de la Case des Tout-petits » et « 01018852-01-G Activités promotionnelles, Agence nationale de la Case des Tout-petits », ont fait l'objet d'opérations à la banque. Cependant, pour les deux comptes, et sur la période sous revue, un seul compte comptable « 521.111, CNCAS ANCTP Siège » a été ouvert et mouvementé en comptabilité. En outre, ce compte ne retrace que les écritures concernant le compte « 01018851-01-R Activités d'animation et de la mobilisation, Agence nationale de la Case des Tout-petits » sur les années 2006 et 2007.

La confrontation entre le relevé bancaire du compte « Activités d'animation et de la mobilisation » et le compte « 521.111 CNCAS ANCTP Siège » fait état de plusieurs chèques passés à la banque et non retrouvés en comptabilité. Interpelé sur ce fait, le responsable de l'Unité de gestion administrative a produit les pièces justificatives de ces opérations. Cependant, de l'examen desdites pièces, il ressort que les chèques n'ont pas été comptabilisés par le comptable. En effet, seuls les approvisionnements de caisses ou les dépenses ont été comptabilisés. De surcroit, un ou plusieurs chèques ont été utilisés pour régler une ou plusieurs dépenses.

Le responsable de l'Unité de gestion administrative confirme qu'il émettait un ou plusieurs chèques pour effectuer plusieurs dépenses. Ces chèques, émis au nom de la personne responsable de l'activité qui a occasionné la dépense, étaient retirés en espèce. Cette situation ne permet pas de rapprocher chaque chèque à une dépense et rend le contrôle quasi-impossible.

2.3.9. Défaut de support de la caisse d'avances

Par note de service, le directeur général a mis en place une caisse d'avances pour le règlement des indemnités et des menues dépenses concernant les interventions sur les installations, les véhicules, le mobilier et matériel de bureau et les autres frais divers de fonctionnement. Par une autre note de service du directeur général, Monsieur Ibrahima Kane, assistant comptable de l'UGAF, a été nommé gérant de la caisse.

Toutefois, les documents essentiels concernant la tenue d'une caisse, à savoir le registre/journal de caisse, les bordereaux d'encaissement et de décaissement, les arrêtés journaliers de caisse et les procès-verbaux de contrôle inopiné de caisse n'existent pas.

2.4. Sur la gestion des achats et des autres frais

2.4.1. Défaut d'application du manuel de procédures

L'évaluation de la procédure relative aux achats a permis d'identifier des manquements à plusieurs niveaux.

L'ANCTP ne dispose pas de carnets de demandes d'achat par service et de carnets de bons de commande pré-imprimés et pré-numérotés de manière séquentielle permettant d'assurer la traçabilité des opérations.

Le fichier des fournisseurs, tel que décrit dans le manuel, n'existe pas. Cette situation amène chaque service demandeur à se procurer une facture pro-forma qui sert souvent de bon de commande. L'absence du fichier des fournisseurs ne favorise pas la concurrence encore moins de s'assurer de leur immatriculation auprès de l'administration fiscale.

A l'exécution de la commande, c'est ce même service demandeur qui se charge de la réception. Cette situation révèle un cumul de tâches incompatibles.

2.4.2. Absence d'une commission de réception

A l'ANTCP, la commission de réception est inexistante. A la livraison des commandes, aucun rapprochement n'est effectué entre le bon de commande, le bon de livraison et le comptage physique ou la certification de service fait. Très souvent, c'est le demandeur qui réceptionne seul sa commande et impute le bordereau de livraison et la facture définitive au chef de l'UGAF qui déclenche la procédure de règlement.

En l'absence d'une commission de réception, l'ANCTP s'expose à des malversations relatives à des livraisons fictives. Or, les biens sont consommables dans leur majorité. Aussi, l'inexistence du procès-verbal de réception pré-numéroté distinct du bon de commande atténue l'efficacité du contrôle.

2.4.3. Irrégularités dans la procédure de passation des marchés

L'obligation d'appel à la concurrence est prévue par les articles 13 et 80 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics qui stipulent que la publicité est obligatoire en dehors des dispositions prévues à l'article 76 dudit décret.

Le marché relatif à l'achat des véhicules est attribué à la « Sénégalaise de l'Automobile » par entente directe, sans aucune forme de publicité.

Cette pratique est contraire à la réglementation en vigueur et ne permet pas à l'ANCTP de faire des économies substantielles en termes de rapport qualité/prix.

En outre, le montant du marché approuvé par le ministre de l'Economie et des Finances d'un montant de 296.095.000 FCFA est différent du montant exécuté à savoir 387.881.340 FCFA, soit un écart de 91.786.340 F CFA.

De surcroît, le fournisseur a été payé en toutes taxes comprises, la TVA n'ayant pas été précomptée par les soins de l'ANCTP.

2.4.4. Manquements dans la gestion des missions

La revue des frais de mission et l'analyse des pièces ont révélé plusieurs manquements.

Les ordres de mission ne portent pas tous la signature du directeur général. Pour certaines missions, c'est le secrétaire général qui les accorde, y compris ses propres missions, sans aucune autorisation écrite du directeur général précisant les modalités de la délégation.

En outre, malgré les multiples relances, aucun compte rendu de mission n'a été fourni.

Les motifs sont énoncés de manière vague souvent sous la rubrique « mission de supervision » aussi bien pour les administratifs que pour les techniciens.

Aucun document justificatif, dûment validé par le conseil de surveillance concernant le taux journalier pour le règlement des frais de mission, n'a été présenté.

2.5. Sur la gestion des immobilisations et des stocks

2.5.1. Absence d'un fichier des immobilisations

Il n'existe pas de fichier des immobilisations répertoriant l'ensemble des biens constituant le patrimoine de l'ANCTP. Ce fichier doit comporter pour chaque élément du patrimoine des indications tels que le numéro d'identification, la date d'acquisition, la valeur nominale, la date de mise en service, la localisation, le taux d'amortissement appliqué en fonction de sa durée de vie et le type d'amortissement pratiqué. Du fait de cette situation, l'ANCTP évolue en méconnaissance de la valeur exacte de son patrimoine.

2.5.2. Comptabilisation partielle des immobilisations

A l'exception des véhicules, aucun élément d'actif (mobilier et matériel de bureau par exemple) n'est enregistré dans les comptes d'immobilisations. Cette situation constitue une limite pour l'élaboration des états financiers de synthèse.

2.5.3. Défaut de nomination d'un comptable des matières

L'agent chargé de la gestion des stocks ne dispose pas d'un acte de nomination du ministère de l'Economie et des Finances mais d'une note de service émanant du directeur général. De plus, le comptable des matières n'a bénéficié d'aucune formation et n'a, par conséquent, pas les compétences nécessaires pour gérer les matières qui sont sous sa responsabilité.

2.5.4. Absence d'inventaire contradictoire et de comptabilisation des matières

Seul un inventaire des matières, datant de juillet 2006, a été effectué. Or, chaque année, le comptable doit réaliser un inventaire contradictoire des matières. Par ailleurs, les stocks inventoriés doivent être valorisés et enregistrés dans les comptes.

2.6. Sur la gestion du personnel

2.6.1. Défaut de tenue des dossiers du personnel

A l'ANCTP, le secrétaire général et le responsable de l'Unité de Gestion administrative et financière s'occupent de la gestion et de l'administration du personnel. Les dossiers du personnel fournis ne concernent que le personnel permanent. Il s'agit entre autres des curricula vitae, des certificats de vie collectifs et du dernier diplôme pour certains, du permis de conduire, de l'extrait du casier judiciaire et d'un certificat de bonne vie et mœurs pour d'autres. Cependant, il existe des agents qui ne disposent pas de dossier personnel.

Devant une telle situation et en l'absence de données de synthèse tels que les rapports sociaux, il est impossible de statuer sur l'évolution du personnel ni de s'assurer de son exhaustivité. De plus, l'absence d'information sur la situation matrimoniale ne permet pas d'effectuer un contrôle sur le nombre de parts en vue du calcul de l'impôt sur le revenu.

2.6.2. Irrégularités dans le recrutement du personnel

Le personnel étatique en poste à l'ANCTP est issu principalement du cabinet de l'ancien ministre délégué auprès du ministre de l'Education, chargé de la Petite Enfance et de la Case des Tout-petits. En effet, par lettre n° 041/ANCTP/DG/ad du 27 août 2004, le directeur général avait demandé le détachement de ces agents au ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles.

En réponse à cette correspondance, l'ancien ministre chargé de la Fonction publique, Monsieur Yéro Deh, avait tenu à préciser que « (...), *face aux contraintes budgétaires de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits et compte tenu de son rôle stratégique, [il] autorise la prise de service des intéressés en attendant la régularisation prochaine de leur situation administrative* ».

Cependant, par lettre « n° 213 /MFPETOP/DFP/DF du 20 août 2008 », le ministre en charge de la Fonction publique à l'époque du contrôle précisait que « *les vérifications effectuées dans les dossiers des intéressés révèlent que les fonctionnaires (...) ne bénéficient pas d'une mise en position de détachement à l'Agence nationale de la Case des Tout-petits* ».

La revue documentaire révèle l'existence de « conventions de collaboration » pour l'ensemble du personnel en place avant 2006. Ces conventions définissent les obligations des deux parties aussi bien du point de vue de l'objectif que de la rémunération proposée. Aucun texte législatif ou réglementaire, autorisant la signature de telles conventions avec des agents de l'Etat, n'a été présenté à la Cour.

Cette situation dénote une irrégularité de la position des agents de l'Etat en fonction à l'ANCTP.

Quant au recrutement du personnel non étatique, il a débuté en juillet 2004 et a été mené par le directeur général en relation avec le chargé des ressources humaines et des affaires juridiques. Cependant, les premiers contrats de travail n'ont été établis qu'en 2006 et ont comme date d'effet le premier janvier de la même année. Pour les années 2004 et 2005, des conventions de collaboration ont été signées.

2.6.3. Absence de contrat de prestations de services

L'ANCTP a sollicité les services de Monsieur Bassirou Soumaré, à titre de consultant, à travers une convention de collaboration.

Dans ladite convention datée du 30 novembre 2005, il est précisé que M. Soumaré a le « *statut d'agent de la Fonction publique mis à la disposition de l'Agence* » et qu'il percevra à ce titre une rémunération forfaitaire mensuelle de cinq cent mille (500.000) FCFA. Cependant, la Cour a constaté que de juillet 2003 à septembre 2008, il était également en détachement auprès de la société nationale La Poste. De ce fait, il a exercé cumulativement des fonctions de consultant auprès de l'ANCTP et celle d'agent de l'Etat détaché auprès de La Poste, sans avoir au préalable bénéficié d'une dérogation expresse rendant possible une telle situation.

Toutefois, en dépit des multiples relances, l'acte de mise à disposition n'a pas été produit de même que les factures justificatives des prestations fournies par Monsieur Soumaré. Il en résulte que l'ANCTP a bénéficié des services d'un prestataire sans que le contrat le liant à l'Administration ne soit signé.

2.6.4. Absence d'éléments de paie

Bien que créée en juin 2004, l'ANCTP n'a procédé au premier paiement de la rémunération de ses employés qu'en novembre 2004. Cette régularisation a été faite sur la base des conventions de collaboration qui précisent pour chacun le montant de sa rémunération. Cependant, ces conventions ne concernent pas l'ensemble du personnel. En outre, aucun bulletin de paie n'a été produit sur les périodes allant de 2004 à 2005. Concernant les paiements effectués pour 2004 et 2005, les seules pièces présentées aux rapporteurs sont des décharges.

La revue de ces décharges a permis de relever plusieurs anomalies tels que :

- l'absence de visas ;
- l'existence d'un seul visa alors qu'il en est prévu deux ;
- la double apposition d'un même visa ;
- le montant en chiffres différent du montant en lettres.

Cette situation est aggravée par l'absence d'un registre de paie. De tels faits ne permettent pas de s'assurer de la régularité des montants versés.

2.6.5. Défaut de maîtrise du logiciel de paie

L'ANCTP a acquis un logiciel de paie dénommé « EBP Paye » en 2006. Il a été installé en monoposte au bureau de l'assistant comptable. Son paramétrage a été effectué par les deux consultants en ressources humaines et en comptabilité. Toutefois, le responsable de l'UGAF ne dispose d'aucune connexion au logiciel à partir de son bureau. Il s'y ajoute que l'ensemble des manipulations et des modifications sur le logiciel sont l'œuvre du consultant en comptabilité, aucun agent de l'UGAF n'ayant reçu de formation relative au fonctionnement de l'« EBP Paye ».

Les cessions volontaires ne figurent pas sur les bulletins de paie. Les ponctions sont directement opérées sur le montant du chèque ou du virement. Aucun document retraçant leur suivi et leur situation exacte n'a été produit.

2.6.6. Défaut de formalisation des avances, acomptes et prêts

L'examen des décharges, substituées aux bulletins de paie, fait état de l'existence d'avances et d'acomptes sur salaires accordés au personnel. Cependant, aucun document formalisant les demandes et les accords n'a été fourni. La situation des remboursements n'a pu également être produite.

Une telle situation ne permet pas de vérifier si tous les acomptes et avances décaissés ont fait l'objet d'un accord et s'ils ont été effectivement remboursés.

De la revue du grand livre 2005, il apparaît qu'un prêt d'un montant de 3.000.000 FCFA, payable en 10 mois, a été accordé à Monsieur Madiop Ka, sans qu'aucune pièce justificative ne soit produite.

2.6.7. Double traitement pour les agents fonctionnaires

Dans le cadre du détachement de fonctionnaires à l'ANCTP, le ministre chargé de la Fonction publique avait, le 24 janvier 2006, demandé au ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget « *de faire procéder, pour compter du 1^{er} janvier 2006, à la suspension du traitement des intéressés (...)* ».

Cependant, la demande de suspension de traitement ne concerne pas l'ensemble du personnel de la fonction publique travaillant à l'agence. En effet, le secrétaire général et le responsable de l'UGAF ne figurent pas sur la liste envoyée par le ministre chargé de la Fonction publique.

Il s'y ajoute que, malgré la demande de suspension de traitement, les états annuels de solde sur les périodes 2006, 2007 et 2008 montrent que les agents de l'Etat concernés ont perçu une rémunération du ministère de l'Economie et des Finances cumulativement à celle dont ils ont bénéficié à l'agence.

Quant à Madame Diop, directeur général, nommée par le décret n° 2004-674 du 02 juin 2004, elle a bénéficié d'un traitement mensuel net de 1.700.000 FCFA, de juin 2004 à janvier 2006, en plus de sa rémunération versée en sa qualité d'agent de l'Etat.

Au surplus, aucun acte autorisant le paiement de cette somme n'a été établi. En effet, aux termes de l'article 5 du décret n° 2004-669 du 2 juin 2004 portant création de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits : « *Un arrêté du ministre de l'Économie et des Finances fixe la rémunération et les avantages accordés au directeur général* ».

Ainsi, le traitement accordé à Madame Diop, en sa qualité de directeur général de l'agence, a été payé sans aucune base textuelle.

2.6.8. Défaut d'affiliation aux institutions sociales et de non reversement des retenues sociales sur salaires

Selon l'article 1^{er} de la loi n° 73-37 du 31 juillet 1973 portant Code de la Sécurité sociale modifiée par la loi n° 97-05 du 10 mars 1997, « *Il est institué un régime de sécurité sociale au profit des travailleurs salariés relevant du Code du travail* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 3 du décret n° 75-455 du 24 avril 1975, « *tous les établissements, au sens de l'article 2 du Code du travail, doivent obligatoirement adhérer à l'institution de gestion du régime de retraites et y affilier leur personnel (...)* ».

Dans la pratique, l'agence, qui dispose d'un personnel régi par le Code du travail, n'est affiliée ni à l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES), ni à la Caisse de sécurité sociale (CSS). En dépit du défaut d'affiliation, avec l'édition des bulletins de paie à partir de 2006, des retenues ont été opérées mais n'ont jamais fait l'objet de reversement, aussi bien pour le personnel étatique que pour le personnel directement recruté.

III. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La Cour recommande :

au Premier ministre de prendre les mesures adéquates pour optimiser les actions de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits et de la Direction de l'Education préscolaire ;

au ministre de l'Economie et des Finances :

- de veiller à la disponibilité des fonds alloués à l'Agence nationale de la Case des Tout-petits ;
- d'organiser, à l'attention des directeurs généraux et des gestionnaires des agences, des rencontres en vue de leur rappeler la réglementation fiscale applicable aux agences ;

au ministre de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles de procéder à la régularisation de la situation administrative des agents de l'Etat en service à l'Agence nationale de la Case des Tout-petits et de réitérer auprès de son collègue de l'Economie et des Finances la demande de suspension de leurs traitements salariaux à compter du 1^{er} janvier 2006 ;

au secrétaire général de la Présidence de la République d'initier à la signature du ministre de l'Economie et des Finances, l'arrêté portant rémunération et avantages du directeur général de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits ;

à l'Agence nationale de la Case des Tout-petits de :

- tenir les réunions du conseil, conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2006-768 du 31 juillet 2006 abrogeant et remplaçant le décret n° 2004 -669 portant création de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits ;
- mettre en place un organigramme daté, signé et validé par le conseil de Surveillance, qui reflète la situation réelle de la structure à travers ses différentes composantes ;
- mettre à jour le manuel de procédures administratives, comptables, financières et budgétaires en corrigeant ses insuffisances en vue de son applicabilité ;
- de veiller à ce qu'aucune dépense non budgétisée ne soit exécutée sans l'autorisation préalable du conseil de surveillance ;
- formaliser les rapports d'exécution budgétaire en les commentant et mettre en exergue leur date d'élaboration ;
- veiller au respect de la réglementation fiscale en vigueur en matière de Taxe sur la Valeur ajoutée et de retenues à la source aussi bien pour les salaires que pour les prestataires ;
- de procéder dans les meilleurs délais à la régularisation de la situation de l'Agence nationale de la Case des Tout-petits auprès de l'administration fiscale ;

L'Agence Nationale de la Case des Tout-Petits (ANCTP)

- précompter et reverser systématiquement les impôts et taxes exigibles sur les salaires et les sommes dues aux prestataires ;
- tenir sa comptabilité conformément au référentiel comptable précisé dans son décret de création ;
- se rapprocher du ministre de l'Economie et des Finances en vue de la régularisation de la création de la caisse d'avances et de la nomination du gérant de ladite caisse ;
- procéder à l'élaboration d'états de rapprochement bancaires mensuels pour l'ensemble des comptes bancaires utilisés ;
- mettre en place les outils indispensables à la gestion des achats ;
- créer et mettre en place dans les meilleurs délais une commission chargée de réceptionner les biens et les services faits avant toute liquidation de facture ;
- formaliser la délégation de signature accordée au secrétaire général en précisant les limitations ;
- veiller à la production systématique et à l'archivage de l'ensemble des rapports, après chaque mission effectuée par un des membres de son personnel ;
- procéder à un recensement exhaustif des immobilisations en vue de constituer le fichier les concernant ;
- procéder à la fin de chaque exercice à un inventaire contradictoire des immobilisations afin de déterminer la situation réelle de son patrimoine ;
- procéder à la fin de chaque exercice, de manière systématique, à l'inventaire des stocks ;
- tenir et mettre à jour l'ensemble des dossiers du personnel permanent et temporaire comportant les éléments administratifs, évaluatifs, disciplinaires et d'identification ;
- veiller à la mise en place et au respect d'une procédure d'avance, d'octroi et de remboursement des prêts ;

- procéder systématiquement à l'édition, à la transmission et à l'archivage de l'ensemble des bulletins de paie pour tout membre du personnel ;
- vérifier l'existence d'un accord écrit avant tout décaissement d'avance ou de prêt consentis au personnel ;
- faire signer des reconnaissances de dettes au personnel concerné par les prêts sans dossiers et non encore soldés ;
- procéder au recouvrement de l'ensemble des avances et prêts impayés ;
- reverser systématiquement les retenues opérées en faveur des institutions de retraite et de prévoyance sociale.

***REPONSE DE MADAME NDEYE KHADY DIOP,
ANCIEN DIRECTEUR DE L'AGENCE NATIONALE DE LA CASE DES
TOUT-PETITS***

Nous prenons bonne note des principales recommandations qui sont à notre avis, de nature à améliorer le fonctionnement de l'Agence Nationale de la Case des tout-petits, toutefois nous voudrions apporter des précisions sur certains points du rapport :

Conformité de l'organigramme à la réalité

L'insuffisance des moyens que nous avons déjà soulevée et que les rapporteurs ont constatée ne nous a pas permis de recruter le personnel nécessaire pour pourvoir les postes de chefs de bureaux départementaux, contrôleurs de gestion, comptables etc ...;

La passation de service entre l'Agence et le PCRPE n'a pas été effective, c'est pourquoi il n'était pas possible de faire fonctionner l'Unité de suivi technique des constructions.

Dépenses non budgétisées et dépassements budgétaires

Certaines dépenses engagées sans l'autorisation préalable du Conseil de Surveillance s'expliquent par les difficultés rencontrées précédemment pour réunir ledit Conseil alors qu'il fallait assurer la continuité du Service (dépenses de fonctionnement, exécution de la politique définie par le Chef de l'Etat en matière de petite enfance et les dépenses obligatoires comme les impôts).

Défaut de précomptes de la TVA

Le niveau des ressources disponibles ne permettait pas de payer les impôts et les cotisations auprès des Institutions sociales.

Marché Achat de Véhicules

Le contrat avec la « Sénégalaise de l'Automobile » a été approuvé par la Commission Nationale des Contrats de l'Administration après autorisation de l'achat des véhicules par la Présidence de la République. L'écart de 91.786 340 F constaté représente la TVA et les droits de douane. Ce point a été longuement explicité dans notre réponse au pré rapport.

Frais de Mission

Le Statut du personnel adopté en avril 2006 par le Conseil de Surveillance a fixé les taux relatifs aux frais de mission.

Détachement des agents fonctionnaires et double traitement

Nous avons pris les dispositions idoines en demandant une mise à disposition des agents par l'autorité compétente et ensuite le détachement de tous les agents concernés lorsque la situation financière de l'Agence s'est améliorée. Quant à la suspension du salaire, elle n'est pas de notre ressort.

Absence de bulletins de paie pour la période 2004-2005

Nous réitérons notre position selon laquelle les relations de travail pendant la période 2004-2005 étaient considérées comme des prestations de service, donc les collaborateurs n'ayant pas la qualité de salariée, la délivrance des bulletins de paie ne se justifiait pas.

Avance et Prêts au Personnel

Nous réitérons notre position selon laquelle les avances et prêts n'étaient accordés qu'à titre exceptionnel et pour des situations sociales dignes d'attention.

Absence d'arrêté fixant la rémunération du Directeur Général

En attendant l'arrêté fixant la rémunération du Directeur Général, des acomptes fixés en fonction des montants attendus au vu des échanges avec les différentes autorités ainsi que des émoluments accordés à titre dérogatoire aux directeurs de même rang, ont été versés.

REPONSE DE MADAME MAME FATIM GUEYE, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DE L'ANCTP

Non parvenue

REPONSE DE M. ABDOULAYE DIOP, MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

En réponse, je voudrais vous faire savoir que je ne peux apporter d'autres éléments de réponse que ceux contenus dans ma lettre n° 000849/MEF/IGF/BS/S2 relative aux observations sur le rapport particulier provisoire de ladite agence.

Aussi, les recommandations de ce rapport n'étant pas transformées en directives présidentielles, il me serait difficile de les mettre en œuvre.

CHAPITRE VII
LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE
L'ECOLE SUPERIEURE POLYTECHNIQUE
DE DAKAR (E.S.P.)
2004 - 2007

I. PRESENTATION

L'Ecole supérieure polytechnique (ESP), créée par la loi n° 94-78 du 24 novembre 1994, regroupait à l'origine la division industrielle de l'Ecole nationale supérieure universitaire de Technologie (ENSUT), l'Ecole polytechnique de Thiès (EPT) et la Section technique industrielle de l'Ecole nationale supérieure d'Enseignement technique et professionnel (ENSETP).

Depuis le rattachement de l'EPT à l'Université de Thiès et la revitalisation de l'ENSETP, l'ESP est composée des divisions industrielle et tertiaire de l'ex-ENSUT et de l'Institut supérieur de Gestion (ISG) qui lui a été rattaché.

Elle a pour mission de :

- former, sur le plan théorique et pratique, des techniciens supérieurs, des ingénieurs d'exécution, des ingénieurs de conception ;
- dispenser un enseignement supérieur en vue de préparer directement aux fonctions d'encadrement dans la production et les services ;
- organiser des activités de recherche ;
- procéder à des expertises à l'intention des entreprises publiques et privées.

Les activités de gestion de l'ESP sont réparties entre le conseil d'administration, le conseil pédagogique, la direction et les six départements.

Durant la période sous revue, le recteur de l'UCAD, le professeur Abdou Salam Sall, assurait la fonction de président du conseil d'administration, alors que la direction de l'école relevait du professeur El Hadji Abib Ngom qui a remplacé le professeur Omar Sock.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

2.1. Organisation administrative et pédagogique

2.1.1. Anomalies dans les passations de service

Lors de la passation de service entre le recteur de l'UCAD et celui de l'université de Thiès (UT) concernant le transfert de l'EPT, un chèque d'une valeur de 6.910.045 FCFA n'a pas été transmis à l'UT alors qu'il était inscrit dans le procès-verbal de passation de service. Les lettres de relance du recteur de l'UT à son collègue de l'UCAD sont restées sans suites.

De même, la passation de service entre M. El Hadji Abib Ngom, directeur entrant, et M. Omar Sock, directeur sortant, effectuée sous la supervision du secrétaire général de l'UCAD, souffre de beaucoup d'irrégularités, notamment le défaut de transmission de documents de gestion, la constitution des annexes figurant sur le procès-verbal après la passation de service, l'absence de signature des annexes par les deux directeurs et par le secrétaire général de l'UCAD, l'indisponibilité des annexes relatives au carburant et à la situation des ressources de la « fonction de service ». Il existe également un décalage d'un an entre l'inventaire des matières et immobilisations, considéré dans les documents de passation de service comme ayant été effectué en janvier 2002, et la date réelle de sa tenue, c'est-à-dire en avril 2003.

Quant à Madame Aïssatou Samb Diop, elle a assuré cumulativement les fonctions de chef de Service des finances et régisseur de la « fonction de service » à partir du 30 avril 2007 pour défaut de passation de service entre elle et Mme Penda AW.

2.1.2. Absence de système de contrôle interne et de manuel de procédures

En l'absence de manuel de procédures, définissant clairement les tâches et responsabilités des différents acteurs au plan pédagogique, administratif et financier, le directeur de l'école, devant exercer un contrôle permanent sur l'ensemble des structures de l'établissement, ne dispose d'aucun moyen pour accomplir cette tâche. En effet, il n'est fait état d'aucun document de *reporting* périodique permettant d'effectuer des contrôles sur la bonne marche de la structure. L'absence de documents comptables, l'inexistence de registres du courrier, la mauvaise tenue de la comptabilité des matières, l'absence de suivi des comptes bancaires, entre autres, constituent des illustrations de cette absence de contrôle interne. Seules, quelques notes de service organisent la circulation de l'information.

Sur le plan pédagogique, il existe une répartition théorique des responsabilités entre le conseil pédagogique, la direction des études, les départements et laboratoires. Cependant, le conseil pédagogique n'a aucune emprise sur la vie de l'école. Ainsi, une formation payante (DUT) au sein du département Génie électrique a été initiée par le chef du département malgré la désapprobation du conseil pédagogique dont sont membres le directeur de l'école, le directeur des études, les chefs de départements et les représentants des élèves.

2.2. Situation juridique

2.2.1. Retard dans l'adoption du décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP

Selon l'article 4 de la loi n° 94-78 du 24 novembre 1994 portant création de l'Ecole supérieure polytechnique « *les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'Ecole supérieure polytechnique sont fixées par décret* ». Au moment du contrôle, ce décret n'avait pas été adopté et l'école fonctionnait sur la base d'un projet de décret, actualisé en juin 2006.

Cette situation pose le problème de la légalité des organes actuels de l'école et la validité de leurs décisions. En effet, ces organes auraient dû tirer leur légitimité dudit décret. D'ailleurs, l'une des conséquences de cet état de fait est l'impossibilité pour l'école de délivrer des diplômes aux élèves ingénieurs de conception sortants. Ceux-ci se contentent d'attestations de réussite signées par le chef des services administratifs.

2.2.2. Insuffisances du projet de décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP

Le projet de décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP fixe, en son article 18, le nombre de membres du conseil d'administration à quarante. Cet effectif pléthorique engendre une lourdeur et une inefficacité dans le déroulement des réunions du conseil d'administration.

En outre, le projet prévoit que le conseil se réunit au moins une fois l'année. Or, la possibilité de la tenue d'une seule réunion paraît insuffisante au vu des attributions du conseil. En effet, celui-ci doit au moins se réunir pour l'approbation des budgets primitifs, au plus tard à la fin du mois de novembre, et aussi pour l'approbation des comptes de gestion présentés par l'agent comptable particulier (ACP).

De même, ce projet a défini les prérogatives du conseil d'administration, du directeur de l'école et du directeur des études, mais a omis de préciser celles qui concernent le chef des services administratifs (CSA) et les chefs de départements. En effet, pour le CSA, en dehors de la fonction de secrétariat du conseil d'administration qui lui est attribuée, le projet de décret ne lui précise aucune autre attribution. Quant aux chefs de départements, il n'existe pas de définition claire des relations fonctionnelles qu'ils doivent avoir avec la direction. Cette situation peut être source de conflit de compétences, ce qui est illustré dans la pratique par quelques confusions dans le processus de prises de décisions au sein de l'ESP. Par exemple, au lieu de se référer à la direction, les départements, unilatéralement, fixent les tarifs des formations et les effectifs des classes, effectuent des achats, octroient des primes à une catégorie du personnel, recrutent des agents, etc.

2.3. Situation budgétaire

2.3.1. Défaut de budgétisation des ressources et dépenses de la « fonction de service »

En violation de l'article 4 du décret n° 78-173 du 02 mars 1978 portant régime financier de l'Université de Dakar, qui prévoit que « *Toutes les charges et toutes les ressources de l'Université de Dakar et des établissements qui la composent ou en dépendent doivent, sans exception, être présentées dans les budgets desdits établissements au moment de leur préparation et de leur vote* », l'ESP ne retrace pas dans son budget les recettes et dépenses liées à la « fonction de service ». Elle ne prend en compte que la subvention de l'Etat et les frais de scolarité annuellement payés par les étudiants du public entraînant ainsi une sous-évaluation du budget de l'école.

Ainsi, en dehors du budget approuvé, les départements gèrent de façon autonome les recettes générées par la « fonction de service ». Cette situation a pour conséquence de favoriser les disparités entre les départements, dans la mesure où la pratique montre que ceux qui font plus de recettes ont parfois moins de charges. Une prise en charge de la « fonction de service » dans le budget de l'école aurait permis de rendre les moyens de celle-ci plus solidaires et de répartir les ressources de façon plus optimale.

2.3.2. Problèmes liés à l'appréciation de la subvention de l'Etat

La direction de l'école se plaint de l'insuffisance de la subvention que l'Etat lui alloue alors qu'un retraitement de sa situation financière permet de constater qu'elle a dégagé une capacité de financement durant la période sous revue. En effet, une budgétisation rigoureuse des recettes et dépenses de l'ESP (avec la réintégration de la « fonction de service ») devrait permettre de ne pas accentuer, au fil des années, les déficits enregistrés car la subvention budgétisée et promise par l'Etat est régulièrement virée dans son intégralité et dans les délais à l'ACP.

Une revue des montants recouverts confrontés aux règlements effectués par l'ACP fait ressortir un solde positif, incompréhensible pour un établissement faisant face à des problèmes de trésorerie.

Le cumul de cet excédent s'établit à **931.519.979 FCFA**, alors qu'au même moment la dette de l'ESP empire au fil des années, pour atteindre **603.050.878 FCFA**. Le tableau qui suit présente l'évolution de cette situation.

Tableau n° 14 : Evolution excédents budgétaires et dettes de l'ESP (2004-2007)

EN FCFA

Exercices	Prévisions budgétaires*	Recouvrements de l'exercice** (A)	Paiements effectués durant l'exercice*** (B)	Solde de la trésorerie (C)=(A)-(B)	Evolution de l'encours de la dette de l'ESP
2004	1 089 015 000	1 103 921 781	1 042 912 579	61 009 202	929 193 633
2005	906 769 000	906 562 760	515 588 180	390 974 580	796 336 505
2006	906 769 000	907 513 640	693 742 475	213 771 165	548 040 585
2007	656 329 000	655 316 200	389 551 168	265 765 032	603 050 878
TOTAL				931 519 979	

(*) : Montants des budgets ordinaires et extraordinaires. A noter que les ressources sont essentiellement constituées de la subvention de l'Etat qui est virée au profit de l'ACP de l'UCAD (près de 99%).

(**) : L'écart positif entre le budget des recettes et le recouvrement effectif de l'exercice est dû à la non budgétisation des produits divers, accidentels et exceptionnels.

(***) : Tous les règlements effectués par l'ACP.

2.3.3. Défaillances dans les procédures d'élaboration et d'approbation du budget

Systématiquement, la direction de l'ESP alloue un montant forfaitaire de 15 millions de FCFA par département. Ainsi, à l'exception de M. Ababacar Niang, chef du département de Génie électrique nommé en 2007, les chefs des autres démembrements de l'ESP ne préparent pas leurs projets de budgets. Ils se contentent d'exprimer leurs besoins pour la consommation des 15 millions alloués, ce qui explique la récurrence des décisions budgétaires modificatives.

De même, le conseil d'administration adopte les budgets, commente les taux de réalisation et se prononce sur le rapport annuel d'activités présenté par le directeur de l'école sans aucun contrôle préalable. En effet, les administrateurs, ne disposant pas de données comparatives, se contentent de celles fournies par l'agence comptable sans aucune maîtrise des recettes et des dépenses issues de la « fonction de service ».

2.4. La « fonction de service »

Il s'agit de l'ensemble des prestations à court ou moyen terme des enseignants et chercheurs dans le cadre de leur activité scientifique. La « fonction de service » est une initiative des enseignants formalisée en 1981 par la Commission nationale de Réforme de l'Éducation et de la Formation, suite aux États généraux de l'Éducation. Les objectifs de cette fonction étaient :

- d'élargir l'offre de la formation ;
- de rapprocher l'université des acteurs du développement (entreprises) ;
- de permettre à l'université et ses établissements rattachés de générer des ressources propres leur permettant de fonctionner correctement.

Au sein de l'ESP, elle est constituée de la formation payante offerte par les départements et des prestations du Laboratoire d'Analyse et d'Essai (LAE). Avec l'adoption du système « Licence-Maîtrise-Doctorat » (LMD), la « fonction de service » a connu, ces dernières années, un accroissement fulgurant du fait de l'élargissement de l'offre de formation avec la création de nouveaux diplômes, tels que les licences professionnelles et les masters.

2.4.1. Cadre d'exercice de la « fonction de service »

La "fonction de service" a été créée par l'arrêté rectoral n° 1017 du 4 novembre 1990, plusieurs fois modifié. Ce texte souffre de limites certaines pour une organisation efficiente de la "fonction de service". En effet, l'arrêté n'aborde que le volet pédagogique dans son organisation et la limite à la formation payante. Aux termes des dispositions de cet arrêté, la répartition des recettes issues de la "fonction de service" s'établit comme suit :

- 50 % pour la prise en charge des frais de réalisation du département ;
- 25 % au département ;
- 10 % à la direction ;
- 15 % au rectorat.

En effet, les différentes modifications de cet arrêté ont abouti au renforcement de la quote-part rectorale à 15 %, à la fixation d'un investissement minimal de 25 % dans les départements et à une allocation respective de 10 et 15 % au profit de la direction et du rectorat, récapitulée dans le tableau qui suit :

Tableau n° 15 : Répartition des quotes-parts du Rectorat et de la Direction de l'ESP

Quote-part allouée au rectorat		Quote-part allouée à la direction	
Fonds de la recherche	40 %	Fonctionnement des services administratifs	40 %
Charges eau et électricité	20 %	Frais de gestion	40 %
Social	15 %	Indemnités diverses	15 %
Fonctionnement et investissement dans la « fonction de services »	10 %	Frais de gestion	5 %
Frais de gestion de l'agence comptable	5 %		
Cabinet du rectorat	5 %		
Bibliothèque centrale et informatique	5 %		

La Cour a constaté une exploitation abusive de l'arrêté rectoral car, au regard de la croissance exponentielle de recettes issues de la « fonction de service », l'affectation de 50 % de ces ressources aux frais de réalisation a favorisé des dépenses en épuisement de crédits avec des fixations de primes très élevées et variées. En outre, la qualité des comptes d'emploi transmis par le rectorat et la direction ne permet pas de s'assurer du respect de cette clé de répartition. Il s'y ajoute que l'arrêté précité est en contradiction avec le décret n° 78-173 précité. En effet, l'arrêté demande aux établissements d'annexer à leur budget annuel les opérations financières relatives à leur « fonction de service », alors que le décret demande la budgétisation de ces opérations.

2.4.2. Limites du contrôle de la Cour relativement à la « fonction de service »

La mission de contrôle s'est effectuée dans des conditions difficiles du fait de l'indisponibilité de certaines informations relatives aux opérations effectuées sur la « fonction de service ». En effet, les états de suivi des recettes et dépenses tenus par le régisseur ne comportent pas la rubrique mentionnant l'objet de la recette ou de la dépense.

Le régisseur n'a renseigné cette rubrique que pour les états concernant les départements de Gestion et Génie civil. Une telle situation démontre l'absence de fiabilité et d'efficacité du système de suivi des recettes et dépenses issues de la « fonction de service ».

Après plusieurs correspondances de la Cour, le recteur de l'UCAD a enjoint ses services de lui produire l'état des sommes reçues par le rectorat de la part de l'ESP. Toutefois, un contrôle spécifique de ces fonds n'a pu être réalisé. En effet, au lieu de transmettre un compte spécifique des sommes reçues de l'ESP, le rectorat a fourni une extraction de dépenses contenues dans un état de suivi général de toutes les « fonctions de service » au sein de l'UCAD. Ces manquements découlent, en partie, de la violation du régime financier de l'UCAD qui prévoit une budgétisation de toutes les ressources et charges et donc de la « fonction de service ».

2.4.3. Problèmes liés aux effectifs et aux ressources

Un déséquilibre notoire entre les effectifs de la formation payante et ceux de la formation publique est constaté dans l'offre de formation. Ainsi de 2003/2004 à 2006/2007, le nombre d'élèves de la formation publique est passé de 650 à 607, tandis que les effectifs de la formation payante ont connu une croissance exponentielle, car passant de 1167 à 3160 élèves. En 2007, seuls 16 % des élèves suivent une formation non payante contre 84 % en formation privée. Cette tendance, favorisée par les autorités de l'école, a permis la construction de salles de classes en vue d'une massification encore plus importante des offres de formation privée. Cette situation s'est accentuée malgré les invites du recteur à corriger ce déséquilibre, lors de différentes réunions du conseil d'administration.

2.4.4. Violation du régime financier de l'Université

L'article 57 du décret n° 78-173 précité, en son deuxième alinéa, stipule que « *les fonds de l'Université et des établissements qui la composent ou en dépendent doivent être déposés au Trésor, au Centre des chèques postaux ou à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest* ». Or, la Cour constate que les fonds issus de la « fonction de service » sont déposés dans plusieurs comptes ouverts dans les banques commerciales, avec l'autorisation du recteur, entraînant ainsi des frais bancaires élevés.

Pour la période sous revue, les signataires des comptes bancaires de l'ESP sont MM. El hadji Abib Ngom et Mbaye Guèye, respectivement directeur de l'ESP et ACP de l'UCAD. Par ailleurs, durant cette période, aucun état de rapprochement bancaire n'a été établi par le régisseur de la « fonction de service » ou par l'ACP. Pis, il n'y a pas de livres journaux « banque » permettant, au moins, d'avoir les soldes théoriques des différents comptes bancaires.

En outre, l'article 129 du décret n° 78-173 précité stipule que : « *avant tout paiement, l'Agent comptable doit vérifier les mandats ou ordres de paiement qui lui sont adressés (...). Avant visa, l'Agent comptable doit vérifier, sous sa responsabilité (...) l'exacte application de la réglementation concernant la dépense considérée ; (...) l'existence de pièces justificatives à fournir à l'appui du mandat conformément aux lois et règlements en vigueur* ». Au regard de cette disposition, les paiements effectués sur ces comptes présentent plusieurs irrégularités. En effet, l'agent comptable procède au paiement sans qu'il ne lui soit présenté les documents attestant le service fait et parfois en dehors de toute présentation de la facture.

2.4.5. Non respect des dispositions de l'arrêté rectoral

L'arrêté n° 1017 du 4 novembre 1990, modifié, prévoit que 25 % des ressources issues de la « fonction de service » doivent être investis dans le département qui les a générées. La Cour constate que les sommes dégagées servent davantage à payer des vacances, primes, indemnités de toutes sortes et frais de fonctionnement qu'à financer les dépenses d'investissement. Par exemple, pour le département de Gestion, seuls 8,6 % des recettes issues de la « fonction de service » ont été réellement investies au titre de l'année académique 2006/2007.

Par ailleurs, les chefs de département accordent des subventions à des collègues ou à des personnes étrangères au service. Ainsi, au département de Gestion, les subventions accordées sont passées de 8,9 millions de FCFA en 2006 à 25,7 millions de FCFA en 2007, soit trois fois plus que la gestion précédente. De même, il est accordé des primes de Tabaski à tout le personnel de l'ESP alors que cette dépense ne rentre pas dans les charges normales de fonctionnement de l'école.

Des contrats de prêt sont également signés par certains chefs de département ou par le directeur de l'école. Il convient de rappeler à cet égard que :

- d'une part, le chef de département ne peut engager la responsabilité de l'école en signant un contrat de quelque nature que ce soit ;
- d'autre part, l'ESP, n'étant pas un établissement financier, n'a pas pour vocation d'accorder des prêts, d'autant plus que les ressources dont elle dispose ne lui permettent pas de faire face à toutes ses charges. D'ailleurs, il a été constaté que la plupart des prêts accordés n'ont pas été remboursés.

2.4.6. Manquements dans la fixation des primes et rémunérations

La direction de l'ESP, les départements et les laboratoires octroient des primes sur les recettes générées par la « fonction de service » sans aucun critère objectif de répartition. Ainsi, concernant la direction, le directeur fixe de façon discrétionnaire le montant de la prime allouée mensuellement à chaque agent. Il est même constaté que, pour payer ces primes, le régisseur établit des états individuels d'émargement.

Le manque de transparence a conduit certaines personnes à émarger sur plusieurs listes, cumulant ainsi des primes ou indemnités. C'est le cas de :

- M. El Hadji Abib Ngom (directeur) qui, en dehors des frais de gestion qu'il encaisse sur la quote-part de l'école (pouvant aller jusqu'à 2.500.000 FCFA par mois), bénéficie de primes mensuelles au CRIF/BTP pour 250.000 FCFA, au Laboratoire d'Analyse et d'Essai pour 100.000 FCFA et sur la formation en commerce international pour 175.000 FCFA. Pour le CRIF/BTP, le montant mensuel reçu atteint parfois 1.200.000 FCFA ;
- Mme Aïssatou Samb Diop qui, en moyenne, perçoit des frais de gestion mensuels de 1.600.000 FCFA. Elle bénéficie également d'une prime mensuelle de 30.000 FCFA au Laboratoire d'Analyse et d'Essai et 100.000 FCFA par mois du département de Génie informatique ;

- M. Omar Sock, coordonnateur du CRIF/BTP, qui bénéficie des frais de gestion d'un montant de 500 000 FCFA par mois octroyés par le directeur, d'une indemnité de 200 000 FCFA par mois sur la Licence en commerce international et d'une prime mensuelle de 250.000 FCFA, au même titre que le directeur, sur les recettes du CRIF/BTP. Ainsi, pour les années scolaires 2004/2005 à 2006/2007, il a perçu des frais de mission et de gestion d'un montant cumulé de 30.979.000 FCFA.

2.4.7. Cas de l'agent comptable particulier de l'Université

L'article 11 de l'arrêté rectoral précité fixe la répartition de la quote-part revenant au rectorat sur les recettes de cette fonction. Ainsi, l'agence comptable se voit affecter 5 % de cette quote-part pour les frais de gestion. Cependant, l'agent comptable particulier utilisait la totalité de ces recettes pour son compte personnel au motif qu'elles constitueraient la « rémunération de sa signature » sur les chèques que lui soumet l'école. Les sommes déjà encaissées s'élèvent à 37.629.818 FCFA.

2.4.8. Marchés passés sur la « fonction de service »

Durant la période sous revue, l'ESP a utilisé de la procédure d'appel d'offres à deux reprises. Il s'agit du marché attribué en juin 2006 à l'entreprise « Gaïndé Immobilier » et du marché scindé en cinq lots, puis passé par appel d'offres international à l'issue desquels des contrats ont été signés avec les sociétés « Phywe Systeme GmbH & Co KG » et « Lucas-Nülle Lehr und Messgeräte GmbH ». Ces marchés ont été contractés sans être soumis à l'avis de la CNCA, en violation de l'article 227 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant code des marchés publics, modifié par le décret n° 2002-937 du 4 octobre 2002 qui prévoit que « *préalablement à leur approbation, les projets de marchés et d'avenants sont adressés à la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA), sauf compétence des commissions régionales des Contrats de l'Administration* ». De plus, les dossiers les concernant, qui ont été communiqués à la Cour, ne comportent pas certains éléments essentiels pour leur évaluation tels que :

- les soumissions à la base des dépouillements ;
- les dossiers administratifs supposés déposés par les différents soumissionnaires ;
- les procès-verbaux de réception des travaux ou fournitures.

Pour toute analyse, il n'a été produit, lors du contrôle, que les procès-verbaux d'ouverture des plis et des évaluations techniques et financières qui font référence à ces documents.

2.4.9. Le marché passé avec « Gaïndé Immobilier »

Les dispositions de l'article 10 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires, modifiée, prévoient qu' « *il est interdit à tout fonctionnaire, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque nomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance* ». Au regard de ces dispositions, l'entreprise « Gaïndé Immobilier » ne devrait bénéficier d'aucun marché avec l'ESP car elle est dirigée par M. Honoré Gbaguidi, professeur en exercice au sein du département « Génie informatique ». En effet, ce dernier, après avoir fait valoir ses droits à une pension de retraite en août 2004, a bénéficié de quatre contrats successifs à durée déterminée dont le dernier est arrivé à terme le 31 juillet 2009. Or, pendant la durée de ses contrats successifs, M. Gbaguidi a administré les ressources générées par la « fonction de service » dans son département en tant que coordonnateur financier et comptable et, par là même occasion, procédé à l'ordonnancement des règlements en faveur de l'entreprise « Gaïndé Immobilier ». Ces faits traduisent manifestement une situation de prise illégale d'intérêt.

La Cour a également constaté que les conditions dans lesquelles le marché a été attribué à la société de M. Gbaguidi révèlent l'existence d'une complaisance des instances impliquées dans le processus d'attribution. En effet, le procès-verbal de dépouillement fait ressortir que non seulement l'offre financière de « Gaïndé Immobilier » n'était pas la moins disante, mais aussi l'offre technique n'était pas évaluée avec sincérité. L'évaluation financière révèle que la société « Construction Génie civil » (CO.GEC) avait fait une offre de **180.400.761 FCFA** hors taxes, alors que celle de « Gaïndé Immobilier » se chiffrait à **223.845.747 FCFA** hors taxes, soit une différence de **43.444.986 FCFA**. Quant à l'évaluation technique, elle montre que les deux entreprises avaient sensiblement les mêmes notes d'appréciation concernant les critères « Références » et « Moyens humains et matériels », avec un avantage à la société CO.GEC. Cependant, la commission technique, qui ne comporte aucun spécialiste du département de Génie civil, a attribué une note de 15/15 à la société « Gaïndé Immobilier » et 3/15 à la société CO.GEC concernant le critère « Méthodologie, Organisation et Délai ». D'ailleurs, ce dernier critère décisif pour l'attribution du marché à la société « Gaïndé Immobilier » a été contesté lors de la validation du marché par un membre de la Commission centrale des Marchés et Contrats de l'UCAD, en sa séance du 6 juin 2006.

En outre, aux termes des dispositions de l'article 9 du contrat de marché, l'achèvement des travaux devrait intervenir au plus tard six mois après la date de notification du marché à l'entreprise « Gaïndé Immobilier », à savoir le 6 décembre 2006. Au moment où la Cour bouclait son rapport en 2009, soit trois ans après, les travaux n'étaient toujours pas achevés et aucune retenue n'été opérée sur les règlements au profit de l'entreprise contractante, en violation de l'article 10 dudit contrat concernant l'application de pénalités de retards.

De surcroît, le marché était initialement prévu pour un montant de 223.845.747 FCFA hors taxes. Mais, les augmentations successives l'ont fait passer à 457.066.601 FCFA, soit une hausse de plus de 104,4 %. Cet état de fait constitue une violation du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant code des marchés publics. En effet, les articles 24 et 25 de ce décret précisent que « *L'augmentation des fournitures, services ou travaux résultant d'un ou plusieurs avenants ne doit en aucun cas dépasser 25 % des quantités prévues au marché initial, ni 50 % de son montant après application des éventuelles clauses d'actualisation et de révision.(...). Lorsque la modification envisagée porte sur des quantités de travaux, fournitures ou services dépassant les limites fixées à l'article 24, il doit être passé un nouveau marché (...)* ». Dans ce cas de figure, l'ESP devait impérativement recourir à un nouveau marché.

Au demeurant, cette hausse s'est faite sans qu'aucun avenant ne soit signé entre l'ESP et l'entreprise « Gaïndé Immobilier ». Un seul document a été présenté comme faisant office d'avenant pour un montant de 63.337.907 FCFA. Toutefois, celui-ci n'est pas valide du fait qu'il n'a été ni signé, ni approuvé et encore moins enregistré, en violation de l'article 23 du décret n° 2002-550 précité.

Enfin, aux termes des articles 110 et 112 du Code des marchés publics, relatifs aux modalités de règlement des marchés publics, « *Les avances doivent être suivies dans la comptabilité des services contractants jusqu'à apurement. Elles sont remboursées, à un rythme fixé par le marché, par déduction sur les sommes dues ultérieurement au titulaire à titre d'acompte ou de solde. Le rythme de remboursement tient compte de la proportion dans la partie du marché déjà exécutée, des éléments ayant donné lieu à avances (...). Le montant d'aucun acompte ne doit excéder la valeur des prestations appréciées selon les termes du contrat. Il y a lieu d'en déduire la part des avances fixée par le contrat (...)*».

Un mauvais suivi du déroulement des travaux exécutés par l'entreprise « Gaïndé Immobilier » a entraîné des excédents de paiements effectués au détriment de l'ESP à hauteur de 109.033.792 FCFA, bien que les travaux ne soient pas encore livrés. La direction de l'ESP a été ainsi amenée à consentir un prêt de 41.000.000 FCFA à M. Gbaguidi pour lui permettre de terminer les travaux.

2.5. Gestion du personnel

La gestion du personnel administratif est assurée par la direction de l'ESP à travers deux services de ressources humaines, l'un pour le personnel enseignant et de recherche (PER), l'autre pour le personnel administratif, technique et de service (PATS) et le personnel vacataire. Cependant, le rectorat reste compétent pour toute décision de recrutement, de permission et de sanction de toute nature.

2.5.1. Personnel administratif technique et de service (PATS)

Ce personnel est constitué essentiellement d'agents non fonctionnaires mis à la disposition de l'école par le rectorat. La gestion de ce personnel ne manque pas de poser quelques problèmes.

Par exemple, concernant les vacataires (agents de nettoyage et de sécurité), leur utilisation est contraire aux dispositions en vigueur. En effet, pour gérer ce personnel, l'ESP se fonde sur l'arrêté rectoral n° 215/U du 12 mars 1970 relatif aux vacations à l'Université de Dakar qui permet au recteur de rémunérer à la vacation certaines tâches d'ordre technique dont le caractère exceptionnel ou temporaire ne justifie pas l'engagement de personnel permanent. Dans la pratique, les contrats concernant les vacataires ont été renouvelés plus de deux fois durant la période sous revue. Or, cette pratique est contraire à la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail qui interdit désormais à un travailleur de conclure avec la même entité plus de deux contrats à durée déterminée.

2.5.2. Personnel enseignant-chercheur (PER)

Durant toute la période sous revue, seules deux ouvertures de postes d'enseignant ont été faites au profit de l'ESP, malgré l'insuffisance en personnels enseignants et chercheurs. Cette situation a entraîné un recours à des vacataires (enseignants d'autres facultés de l'UCAD ou professionnels) afin d'assurer les cours dans les formations continues.

Il est constaté dans la pratique que les enseignants permanents de l'ESP bénéficient systématiquement d'une indemnité forfaitaire trimestrielle de 67 heures, dite de « plein temps » alors qu'ils n'assurent que le volume horaire obligatoire (5 heures, 6 heures ou 7 heures de cours respectivement pour les professeurs, maîtres assistants ou assistants) et consacrent le reste de leur temps aux cours de la formation payante où ils sont rémunérés comme vacataires.

Cette pratique est contraire à la loi n° 81-59 du 9 novembre 1981 portant statut du personnel enseignant des universités, modifiée, qui prévoit, en ses articles 24 et 25, que les personnels enseignants sont tenus de consacrer la totalité de leur activité professionnelle à leurs fonctions dans l'établissement où ils doivent être à temps plein et qu'ils ne peuvent bénéficier, en plus de leur rémunération, que d'indemnités « plein temps » pour sujétions spéciales exclusives de toutes indemnités pour cours complémentaires.

Les vacances constituent des prestations rémunérées à l'endroit des personnes physiques assujetties à l'impôt sur le revenu. Ainsi, une retenue de 5 % sur les montants bruts aurait dû être faite et reversée au Trésor public, conformément aux dispositions de l'article 133 du Code général des Impôts qui stipule qu'« *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 de prestations de toute nature fournies ou utilisées au Sénégal (...)* ». Concernant l'ESP, les primes et indemnités payées aux enseignants n'ont pas subi de prélèvement d'impôts et taxes. Il en est de même en ce qui concerne les vacataires pour lesquels la retenue de 5 % n'est ni effectuée ni reversée au Trésor public. Ainsi, ces manquements ont causé à l'Etat un préjudice d'environ 125.000.000 FCFA.

2.6. Achats sur la subvention accordée par l'Etat

Les achats sont suivis dans un logiciel qui ne fait pas apparaître toutes les opérations. En effet, après la remise d'un premier tirage à la Cour pour le contrôle des achats, il a été retrouvé des pièces justificatives de dépenses non répertoriées dans ce document. A la suite des observations de la Cour sur l'absence de ces dépenses, un second tirage a été transmis les faisant apparaître cette fois-ci. Ces faits démontrent la possibilité de dissimuler certaines opérations lors des tirages.

Par ailleurs, certaines commandes ont fait l'objet de réception avant l'engagement des dépenses les concernant. De même, des marchés ont été exécutés et les matières réceptionnées avant le dépouillement des offres correspondantes. Ces faits constituent une violation des dispositions de l'article 104 du décret n° 78-173 précité qui prévoit que « *l'engagement de la dépense résultant d'une commande est toujours préalable à l'exécution de la même commande. Toute exécution prématurée le serait aux risques et périls de son auteur* ». Le directeur (en tant qu'ordonnateur), le chef des services administratifs (en tant qu'administrateur) et le comptable sont respectivement tenus de se soumettre aux procédures liées aux règles d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement. En de pareilles circonstances, l'agent comptable aurait dû rejeter ces autorisations d'engagement et ordres de paiement, conformément à l'article 29 du décret n° 78-173 précité.

2.7. Immobilisations et stocks

Selon les dispositions de l'article 10 de l'instruction n° 4 du 08 mars 1988 du ministère de l'Economie et des Finances relative à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, les comptables des matières sont nommés par le ministre chargé des Finances. Or, dans les faits, le comptable des matières de l'ESP est nommé par une note du directeur, en violation des dispositions précitées.

De plus, cet agent ne dispose pas de la formation adéquate pour occuper un tel poste et avoue ne pas être au courant de l'existence de textes encadrant la comptabilité des matières. Cette situation explique le défaut de tenue des fiches de stocks et des grands livres, la non justification des entrées de matières par des procès-verbaux de réception, l'absence de bons de sorties dûment visés par les bénéficiaires et la non valorisation des états d'inventaire.

En outre, le décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'état, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié, stipule que « *Toute matière est placée sous la responsabilité du comptable des matières qui l'a prise en charge, et, le cas échéant, sous celle de son détenteur ou utilisateur* ». Cependant, le suivi du carburant a été confié au secrétariat du directeur, en méconnaissance des prérogatives du comptable des matières.

La Cour constate également que la distribution du carburant se fait sans qu'aucun critère n'ait été défini. Ainsi, les agents de la direction et des départements bénéficiaient des dotations mensuelles pour leurs véhicules personnels. De même, certains agents ont reçu des dotations pour des véhicules de service ou des véhicules reçus dans le cadre de projet. Cette pratique viole les dispositions du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs qui prévoit que les dotations mensuelles (forfaitaires) de carburant sont réservées aux véhicules de fonction tandis que les véhicules de services, munis de carnets de bord, doivent justifier leurs dotations journalières.

Quant aux matières acquises à partir des ressources issues de la « fonction de service », elles ne font pas l'objet d'enregistrement en comptabilité et le comptable des matières de l'ESP n'en a aucune connaissance.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Les irrégularités et dysfonctionnements ainsi relevés ont suscité un certain nombre de recommandations allant dans le sens de l'amélioration de la gestion de l'ESP. Ainsi, la Cour recommande :

au ministre de l'Enseignement supérieur d'inviter les autorités universitaires à lui soumettre un projet de décret portant organisation et fonctionnement de l'ESP :

* réduisant le nombre de membres du conseil d'administration et augmentant le nombre minimum de réunions annuelles ;

* définissant les attributions et compétences du chef des services administratifs et des chefs de départements ;

au ministre de l'Economie et des Finances de :

- faire respecter les dispositions de l'article 4 du décret n° 78-173 du 02 mars 1978 portant régime financier de l'Université de Dakar et des Etablissements qui la composent ou en dépendent, avant l'approbation des budgets qui lui sont soumis ;

- régler les modalités selon lesquelles les universités sont autorisées à mobiliser et à utiliser la « fonction de service » ;
- diligenter la procédure en vue de l'approbation du nouveau décret portant régime financier, assurant la coïncidence entre les années budgétaire et financière à l'Université ;
- instruire l'agent judiciaire de l'Etat afin qu'il procède à une confrontation entre les différentes parties, en vue d'un recouvrement des sommes indûment perçues par certains agents et, le cas échéant, de les poursuivre devant les juridictions compétentes ;
- instruire l'agent judiciaire de l'Etat pour l'engagement de poursuites judiciaires à l'encontre de M. Mbaye Guèye, agent comptable particulier de l'UCAD ;
- prendre des sanctions administratives et disciplinaires pour manquements graves à l'endroit de M. Mbaye Guèye, agent comptable particulier de l'UCAD ;

au recteur de l'UCAD, président du conseil d'administration de l'ESP de veiller :

- à transmettre le chèque Ecobank n° 1801509 de 6.910.045 FCFA au directeur de l'Ecole polytechnique de Thiès ;
- à une meilleure supervision des passations de services par le rectorat ;
- au suivi des projets de textes qu'il soumet à l'approbation des autorités supérieures ;
- à la budgétisation de toutes les charges et de tous les produits, y compris la « fonction de service », avant l'adoption des budgets soumis à l'appréciation du conseil d'administration
- à une budgétisation rigoureuse de la quote-part rectorale versée par l'ESP et au transfert effectif de la quote-part rectorale dans les comptes de l'agence comptable ;
- à la détermination de critères objectifs pour l'attribution de primes par le conseil d'administration ;

- à la budgétisation de tous les avantages et primes imputables à la « fonction de service » ;
- au recouvrement, par la direction de l'ESP, des excédents de paiement évalués à 109.033.792 FCFA au profit de « Gaïndé immobilier », et du prêt de 41.000.000 FCFA, consenti à M. Honoré Gbaguidi, garanti par un chèque de 50.000.000 FCFA revenu impayé ;
- à la fiabilité des documents budgétaires, rapports d'activités et états d'exécution soumis à son approbation ;
- à la prise d'un nouvel arrêté organisant la « fonction de service » au sein de l'ESP ;
- à amener la commission centrale des marchés de l'UCAD à plus de vigilance pour la validation des projets de marchés et avenants qui lui sont soumis ;
- à ne plus :
 - recourir à des contrats à durée déterminée pour des fonctions dont la pérennité et le caractère stratégique sont plutôt favorables à un recrutement définitif ;
 - renouveler plus d'une fois les contrats à durée déterminée afin de se conformer à l'article 42 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail ;

au directeur de l'ESP de :

- procéder à l'intégration exhaustive de toutes les charges et de tous les produits, y compris la « fonction de service », lors de la la préparation des budgets à soumettre au conseil d'administration ;
- diligenter les passations de service et d'assurer l'installation des agents dans leurs fonctions aussitôt après leurs nominations ;
- confectionner un manuel de procédures définissant les responsabilités et prérogatives aux plans administratif et pédagogique et de le faire valider par le conseil d'administration ;
- corriger le déséquilibre des effectifs entre les formations publique et payante ;

- initier des programmes de formation et de mise à niveau à l'endroit du personnel administratif ;

à l'agent comptable particulier de l'UCAD de :

- s'abstenir d'effectuer le paiement de charges sur des comptes domiciliés dans d'autres institutions que le Trésor, le CCP ou la BCEAO ;
- ne plus procéder au règlement de chèques pour lesquels les dispositions du code des marchés publics n'ont pas été respectées.

REPONSE DE M. EL HADJI ABIB NGOM, ANCIEN DIRECTEUR DE L'ESP

2.4. La fonction de service

2.4.3. Problèmes liés aux effectifs et aux ressources

Les recettes issues des fonctions de service sont des ressources propres. Une grande partie des enseignements est assurée par des enseignants de l'ESP qui restent dans les salles de classe au-delà de 20 h.

L'administration de l'ESP a joué un rôle majeur dans le développement des fonctions de service par l'élaboration de textes adoptés par l'assemblée de l'université. Dès lors, les étudiants qui fréquentent ces formations obtiennent des diplômes à la fin de leur cursus au lieu des attestations que leur délivraient les départements.

Les recettes issues des fonctions de service ont permis d'augmenter les capacités d'accueil et l'acquisition d'équipements scientifiques dont bénéficient les étudiants de la formation initiale comme de la formation payante.

La répartition des ressources obéit à des clés fixées par le comité de gestion en sa séance du 17 mai 2004 qui les a proposées au Recteur qui a pris un arrêté à cet effet.

2.4.6. Manquement dans la fixation des primes et rémunérations

Il faut préciser que le Directeur n'a jamais fixé ses propres primes qui du reste n'étaient pas mensuelles. C'est le chef des services administratifs et le régisseur qui les fixe une fois les dépenses liées au fonctionnement effectué. Les clés de répartition ont été toujours respectées.

Le montant de 2.500.000 F n'est pas mensuel. Il s'agit d'un cumul.

En ce qui concerne les autres indemnités, elles m'ont été payées sur la base de prestations spécifiques que j'ai effectivement effectuées en ma qualité d'expert en management de qualité. Il faut souligner que celles-ci coûteraient dix fois plus cher si l'école avait fait appel à un consultant extérieur :

- Le Laboratoire d'Analyse et d'Essai a été accompagné dans le cadre de l'accréditation selon la norme ISO 17025 ;

- La formation en Commerce International mise en place à l'ENSETP a bénéficié de l'appui pour la recherche de stage et la révision des programmes. Il faut en outre souligner que l'ENSETP a été détachée de l'ESP en octobre 2004 et que les indemnités perçues ne couvrent pas toute la période sous revue.

Pour ce qui est du CRIF BTP, il a été mis en place en 1996 par le Directeur d'alors M. Oumar SOCK et le Directeur des Etudes El Hadji Abib NGOM avec l'appui de la coopération française.

Pendant la période sous revue, le CRIF BTP était rattaché à la Direction et M. SOCK en était le coordonnateur. Il a assaini sa gestion. Les indemnités qui m'étaient allouées résultaient de mon implication directe dans le fonctionnement. Le montant fixé dans le rapport n'a été perçu qu'une seule fois et incluait les primes payées en fin d'année.

Il faudrait souligner que le personnel d'encadrement et les personnels administratifs techniques et de service ont bénéficié de ces primes.

2.4.8. Marchés sur la fonction de service.

Les documents essentiels pour l'évaluation des marchés existaient bel et bien, si non la commission centrale des marchés qui en dernier lieu donne son approbation les aurait rejetés.

2.4.9. Cas Gaïndé Immobilier

L'entreprise Gaïndé Immobilier a été sélectionnée par l'Institut Supérieur de Gestion pour la construction du rez de chaussée du bâtiment Adama GAYE au moment où son Directeur Honoré Gbaguidi était en fonction à l'ESP.

Quand le marché de l'ESP lui a été attribué pour surélever de quatre étages le bâtiment Adama GAYE, M. H. GBAGUIDI avait fait valoir ses droits à une pension de retraite. C'est l'assemblée du Département Génie Informatique qui avait demandé à ce que les ressources générées par leur fonction de service soient gérées par M. H. GBAGUIDI. Le chef de département m'a officiellement saisi par lettre.

Pour l'attribution du marché à Gaïndé Immobilier, c'est une commission technique qui s'en est chargée. Le directeur ne fait pas partie de cette commission et n'a fait que transmettre à la commission centrale des marchés de l'Université qui en dernier ressort approuve le marché.

Le membre de la commission des marchés cité dans l'extrait du projet de rapport est venu me voir dans mon bureau avant la tenue de la séance du 6 juin 2006, au cours de laquelle le marché a été examiné. Je lui ai en présence du chef des services administratifs fait comprendre qu'il était de son devoir de souligner à la commission centrale toutes remarques concernant ce marché. Ce qu'il a fait mais n'a pas été suivi par les membres de la commission qui ont approuvé le marché.

Nous avons voulu effectivement lancer un nouveau marché mais c'est au niveau de la commission centrale des marchés de l'université qu'on nous a conseillé de recourir aux avenants.

Les retards accusés dans l'exécution des travaux en plus de la défaillance de l'entrepreneur (longue absence pour maladie) sont dus à des contraintes :

- Pour ce qui est des constructions au dessus du bâtiment ADAMA GAYE, il a fallu attendre huit mois pour voir les services techniques de la Sonatel, procéder au déplacement des câbles du réseau téléphonique qui constituaient une entrave à la progression des travaux.

- Pour le reste des travaux, initialement prévus au dessus du nouveau bâtiment, plusieurs emplacements avaient été envisagés et abandonnés, ce qui a énormément retardé leur démarrage et entraîné des coûts supplémentaires d'un montant de 59.234.293 Fcfa. Monsieur GBAGUIDI a eu aussi à émettre pour le compte de l'ESP trois chèques bancaires d'un montant global de quarante millions de francs CFA en guise de remboursement sur le trop perçu :

** Chèque SGBS n° 1968534 du 06/08/2007 : 20.000.000 F*

** Chèque SGBS n° 1968301 du 10/10/2007 : 10.000.000 F*

** Chèque SGBS n° 1968302 du 10/10/2007 : 10.000.000 F*

Sur l'excédent de paiement de 109.033.792 FCFA constaté par les commissaires de la Cour des Comptes, il faut déduire les deux montants précités soit : $109.033.792 - (59.234.293 + 40.000.000) = 9.769.499$ F CFA.

M. GBAGUIDI a exécuté les travaux en TTC contrairement aux offres et avait de réelles difficultés de terminer les travaux.

Pour le règlement du montant total des sommes dues pour M. GBAGUIDI (excédent de paiement + 41.000.000) ce dernier a émis le chèque SGBS n° 1968406 d'un montant de 50.000.000 F revenu impayé le 20/04/09 (période où la Cour des Comptes nous a demandé de déposer ce chèque).

Pourtant quand j'étais en fonction, j'ai cherché les voies et moyens pour faire entrer cette somme dans le patrimoine de l'ESP. J'avais ainsi décidé de faire déposer le chèque par huissier pour la rédaction de l'acte de protêt devant permettre à mon avocat de saisir la villa de grand standing sise au Point E rue de Diourbel x C appartenant à M. GBAGUIDI dont la vente rembourserait largement la créance de l'ESP. C'est en l'occurrence M. Mouhamadou Moustapha DIENG chef de mission qui m'avait déconseillé de déposer le chèque.

2.5 Gestion du personnel

2.5.2 Personnel enseignant-chercheur

Dire que les professeurs « consacrent le reste de leur temps au cours de la formation payante où ils sont payés comme vacataires » ne correspond pas à la réalité. En effet, en plus du volume horaire obligatoire, les enseignants encadrent les projets de fin d'études des élèves ingénieurs, les suivent en stage et mènent des activités de recherche très intenses.

En guise d'illustration, je peux citer mon propre cas. Malgré la lourdeur de mes charges administratives, j'ai pendant la période sous revue encadré une thèse de 3^e cycle et effectué plusieurs publications dans des revues scientifiques internationales. Ce qui m'a permis d'être inscrit sur la liste d'aptitude aux fonctions de professeur titulaire.

Je terminerai en réitérant que plusieurs observations de la Cour des comptes gardent toute leur pertinence et peuvent contribuer à une nette amélioration de la gestion de l'ESP.

REPONSE DE M. ABDOU SALAM SALL, RECTEUR DE L'UCAD

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS ADRESSEES AU RECTEUR

Recommandation de veiller à transmettre le chèque Ecobank n° 180.1509 du Directeur de l'EPT

Le chèque ECOBANK n° 180.1509 d'un montant de six millions neuf cent dix mille quarante-cinq (6.910.045) Francs CFA établi par l'ESP pour le compte de l'Université de Thiès a tout simplement été perdu dans des circonstances particulières qui ont coïncidé avec la réorganisation du Cabinet du Recteur à la suite du remplacement de son Assistante, décédée.

Ce chèque n'a pas été tiré au niveau de la Banque comme l'attestent les documents ci-joints établis par ECOBANK. (Cf. lettre Ecobank ci-jointe).

La somme revient à l'Ecole Polytechnique de Thiès (EPT) qui est maintenant détachée de l'Université de Thiès (UT) et érigée en Etablissement entièrement autonome.

Des instructions ont été données au Directeur de l'ESP à la suite de l'opposition faite sur le retrait du chèque de verser le montant à cet Etablissement.

Recommandation faite au Recteur de veiller à une meilleure supervision des passations de service

Le Recteur a pris bonne note de la recommandation. Il importe, toutefois, de noter qu'à l'Université les passations de service sont organisées dans les conditions fixées par le décret n° 78-031 du 09 janvier 1978.

Si le Directeur ou le Doyen entrant constate des manquements, des irrégularités ou l'absence de certains documents, il lui appartient de formuler des réserves et de les consigner dans le procès-verbal de passation.

Le Recteur veillera à l'application des dispositions du décret sus-visé. Le sens, la finalité et les modalités de la procédure sont régulièrement rappelés en préliminaire à chaque séance de passation de service.

Recommandation faite de veiller au suivi des projets de textes

Les projets de décrets relatifs à des nominations de Doyen ou de Directeur, à des créations d'enseignement, des avancements d'enseignant de rang magistral etc. sont préparés par l'Université pour le compte du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur.

Les projets de textes sont ensuite transmis au Ministère qui les introduit dans le circuit des signatures en vue de leur adoption.

Etant donné les lenteurs relevées, le Ministère a mis en place un Bureau de Suivi des textes au sein de son Département. Les délais de production de réglementation concernant l'Université se sont effectivement raccourcis depuis la mise en place de ce bureau.

Recommandation relative à la budgétisation de toutes les charges et de tous les produits avant l'approbation du budget par le Conseil d'Administration

Toutes les recettes et toutes les dépenses liées à la Fonction de service figurent dans les budgets des Etablissements pour compter de la gestion en cours. C'est le cas à l'ESP comme dans les autres Ecoles et Facultés de l'Université ayant un statut d'Etablissement public et dotées d'autonomie financière.

Le budget de l'ESP a été voté d'abord par le Conseil d'Administration de l'Ecole ensuite par l'Assemblée de l'Université avant d'être approuvé par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances qui assure la tutelle financière de l'Université et des Etablissements qui la composent ou en dépendent.

Recommandation relative à la budgétisation de la quote-part rectorale versée par l'ESP et au transfert effectif dans les comptes de l'Agence comptable

A l'instar des Facultés et Ecoles, la quote-part de la Fonction de service du Rectorat est intégrée dans le budget de l'Université ou budget du Rectorat, l'Université en tant que telle étant un établissement public comme les établissements qui la composent.

Le Recteur en est l'ordonnateur et l'Agent Comptable de l'Université le comptable. Cette quote-part intégrée dans son budget est exécutée suivant les règles et les procédures de la comptabilité publique en application des dispositions du régime financier actuellement en vigueur.

Recommandation relative à la détermination de critères objectifs pour l'attribution de primes par le Conseil d'Administration de l'ESP

L'arrêté n° I280/UCAD/Rect. du 11 août 2004 organisant la Fonction de service a prévu la création d'un organe de gestion dans chaque établissement qui est le Comité de Gestion de la fonction de service et a déterminé une répartition primaire de ses recettes qui s'établit ainsi qu'il suit :

- 50 % destinés au frais de réalisation ;*
- 25 % au Département ;*
- 10 % à l'Etablissement ;*
- 15 % au Rectorat (Université).*

Les critères et le montant des primes attribués au niveau de l'ESP sont déterminés dans le cadre d'une répartition secondaire faite au niveau de l'Etablissement, les ressources et les charges de la fonction de service étant budgétisées.

Les critères sont fixés par arrêté du Recteur en ce qui concerne l'ESP sur proposition du Comité de Gestion de l'Etablissement visé à l'article 9 de l'arrêté organisant la fonction de service et du Conseil d'administration de l'Ecole réuni en formation restreinte.

Recommandation relative à la budgétisation de tous les avantages et primes imputables à la Fonction de service.

Tous les produits et toutes les charges imputables à la Fonction de service figurent dans le budget de l'ESP au titre de la gestion 2010.

Recommandation relative au recouvrement par la Direction de l'ESP des excédents de paiement évalués à 109.033.792 Francs au profit de « Gaïndé Immobilier » et du prêt de 41.000.000 Francs CFA consenti à Monsieur Honoré GBAGUIDI, garanti par un chèque de 50.000.000 Francs CFA revenu impayé

La Direction de l'ESP a engagé une procédure judiciaire, avec l'assistance de l'Avocat de l'Université, pour recouvrer les montants.

Une requête aux fins d'injonctions de payer a été adressée au Président du Tribunal régional de Dakar pour signifier à Monsieur GBAGUIDI l'injonction de payer le prêt de 50.000.000 Francs.

Pour ce qui concerne les excédents de paiements évalués à 109.033.792 Francs CFA et contestés par l'entrepreneur, la Direction commettra un Bureau d'Etudes dans le cadre de l'action judiciaire engagée pour évaluer la quantité et la valeur des travaux effectuées sur le chantier.

L'action en justice sera poursuivie jusqu'au remboursement intégral du montant des excédents établi par les experts.

Recommandation de s'assurer de la fiabilité des documents budgétaires, rapports d'activités et états d'exécution soumis à l'approbation du Recteur

Les documents budgétaires (budgets et comptes administratifs) de l'Université sont votés par ses instances délibérantes (Conseil d'Administration pour l'ESP ensuite l'Assemblée de l'Université) avant d'être approuvés par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances.

Le Compte administratif qui retrace les opérations d'exécution des budgets est établi à partir des états de rapprochement avec les comptes du comptable sur la base desquels ce dernier élabore parallèlement son Compte de Gestion.

Ces documents sont régulièrement transmis à la Cour des Comptes pour le contrôle des opérations d'exécution. En sus des procédures de contrôle mises en œuvre conformément au régime financier (hiérarchie, tutelle, corps de contrôle externes), l'université a mis en place une Direction de l'Audit chargée de vérifier les comptes et de veiller à la bonne utilisation des ressources.

Les ressources et les charges de la fonction de service intégrées dans le budget à partir de la gestion 2010, seront retracées dans le compte administratif de l'ESP ainsi que dans le compte de gestion de l'Agent comptable.

Recommandation de mener la réflexion en vue de la prise d'un nouvel arrêté organisant la «Fonction de service» à l'ESP.

La nécessité d'engager une large réflexion sur la fonction de service et mieux, de repenser un nouveau système financier, mieux adapté pour l'Université qui tient compte de ses spécificités et des changements de son environnement (dispositions réglementaires obsolètes, apparition de nouveaux besoins, impératif de diversifier les sources de financement, etc.) a été déjà prise en considération.

Des séminaires et des groupes de réflexion se sont déjà penchés sur la question, ce qui a, au demeurant, permis d'élaborer un projet de texte portant régime financier de l'Université.

Cette réflexion a également permis de proposer un projet de décret sur la vente d'expertises au niveau de l'université étant donné les limites posées par une réglementation par arrêté tenant autant à la complexité et à la diversité de ces activités qu'aux implications sur le statut et les obligations professionnelles du personnel enseignant et de recherche.

Recommandation d'instruire la Commission centrale des Marchés de l'UCAD à plus de vigilance pour la validation des projets de marchés et avenants qui lui sont soumis.

Le Recteur a pris acte de cette recommandation. Elle est d'ailleurs régulièrement rappelée à l'attention des membres des nouvelles instances de validation des projets de marchés mises en place dans le cadre de la nouvelle réglementation sur les marchés publics.

Recommandation de ne plus recourir à des contrats à durée déterminée pour les fonctions plutôt favorables à un recrutement définitif.

Il importe de rappeler que le Recteur est l'unique employeur de l'Université et des Etablissements qui la composent ou en dépendent et à ce titre, il prend tous les actes concernant le recrutement temporaire ou définitif des personnels.

Dans le cas d'espèce, il s'agit de personnels directement «recrutés» par des départements (Génie civil, Génie informatique et Gestion), donc, sans lien contractuel avec l'Université et qui étaient payés sur la fonction de service.

La fonction de service étant budgétisée, seuls les agents régulièrement recrutés par l'Université, occupant un emploi permanent et mis à la disposition de l'ESP peuvent être nommés administrateurs comptables. Ils sont les seuls agents de l'ordre administratif habilités à manier des fonds de la fonction de service.

Recommandation de ne renouveler plus d'une fois les contrats à durée déterminée conformément aux dispositions du Code du Travail.

Pour ce qui concerne ces personnels de service, notamment les agents de nettoyage et les agents de sécurité, les contrats à durée déterminée ne sont renouvelés qu'une seule fois.

Des agents commis aux tâches de nettoyage ont été effectivement «recrutés» directement par les départements de Génie civil et de Gestion et payés directement sur la fonction de service.

Un audit du personnel est en cours à l'ESP pour régulariser leur situation.

II. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS ADRESSEES AU MINISTRE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.

Soumettre au Ministre chargé de l'Enseignement supérieur un projet de décret sur l'ESP pour réduire le nombre de membres du Conseil d'Administration et augmenter le nombre minimal de réunions annuelles

Un projet de décret préparé dans ce sens sera soumis au Ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

Cependant, on peut observer que la tendance au niveau international pour ce qui concerne la gouvernance des universités et des Etablissements d'enseignement supérieur en général est d'ouvrir leur Conseil d'administration aux partenaires extérieurs afin de leur permettre de participer à la définition des orientations stratégiques et à la recherche de ressources additionnelles.

Cette remarque est d'autant plus pertinente qu'il s'agit ici d'une Ecole d'Ingénieur. En effet, les profils et les curricula de formation, les moyens mis en œuvre, les protocoles de recherche élaborés de concert avec le secteur industriel etc. requiert une participation effective de divers milieux professionnels.

Pour ce qui concerne le nombre de réunions annuelles fixé à une (1) au minimum, la disposition pourrait être maintenue d'autant plus qu'elle donne la possibilité d'augmenter le nombre de réunions annuelles.

Définir les attributions du CSA et des Chefs de Département

Les attributions du CSA sont définies pour l'ensemble des établissements de l'université par le décret n° 67-1228 du 15 novembre 1967 relatif aux emplois administratifs supérieurs et au Personnel administratif, technique et de service (PATS).

Ils sont chargés sous l'autorité directe du Doyen ou du Directeur de la gestion et de l'administration de l'établissement. Ils dirigent et coordonnent l'action des services administratifs. Le régime financier leur donne la possibilité d'être nommé administrateur des crédits du budget de l'établissement.

Pour ce qui concerne les attributions et compétences des chefs de département, il importe de rappeler que le département, conformément au décret n° 70-1135 du 13 octobre 1970 portant statut de l'université de Dakar, modifié n'est qu'une entité académique. Il est défini par ce texte comme « la cellule de base sur le double de l'enseignement et de la recherche » et est constitué du regroupement des personnels et des services qui relèvent d'une même discipline ou de disciplines voisines. Son Chef proposé par l'assemblée de département est nommé par le Doyen (faculté) ou le Directeur (Ecole).

Le chef de département n'est ni ordonnateur de budget ni administrateur de crédits.

REPONSE DE M. MBAYE GUEYE, ANCIEN AGENT COMPTABLE
PARTICULIER DE L'UCAD

Non parvenue.

