

REPUBLIQUE DU SENEGAL



Un Peuple – Un But – Une Foi

COUR DES COMPTES

RAPPORT PUBLIC 2012

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.cnurdescomptes.sn

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

Cour des comptes

Lot n° 427 Route du King Fahd Palace Almadies

BP : 9097 Dakar Peytavin

Dakar (Sénégal)

Tel. : (221) 33 859 96 97 – Fax : (221) 33 859 90 40

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

www.courdescomptes.sn

Sommaire

	Page
LISTE DES SIGLES.....	8
AVANT-PROPOS.....	12
DELIBERE	14
INTRODUCTION	15
TITRE I- CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES ET DES ADMINISTRATIONS FINANCIERES DE L'ETAT.....	17
CHAPITRE I –EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2009.....	19
1. RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2009.....	19
1.1. Opérations du budget général	20
1.2. Opérations des comptes spéciaux du Trésor.....	27
1.3. Gestion des opérations de trésorerie.....	27
2- GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES.....	28
2.1. Gestion du budget général.....	28
2.2. Gestion des comptes spéciaux du Trésor.....	32
DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE DE LA GESTION 2009.....	35
CHAPITRE II- EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2010.....	39
1.-RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010	39
1.1.- Opérations du budget général.....	39
1.2.- Comptes spéciaux du Trésor.....	46
1.3. Gestion des opérations de trésorerie.....	46
2.-GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES.....	47
2.1. Gestion du budget général.....	47
2.2.- Gestion des comptes spéciaux du Trésor.....	52
DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE GESTION 2010.....	53
REPONSES.....	56
CHAPITRE III – CADRE ORGANISATIONNEL DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENEGAL.....	59
1- STRUCTURES DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	59
1.1- Unité de coordination et de gestion (« Middle office ») : le Comité national de la dette publique	59
1.2- Unités de gestion de la dette publique intérieure	60
1.3- Structures de gestion de la dette publique extérieure	61
2- GESTION DE LA DETTE INTERIEURE.....	64
2.1- Evolution des composantes de la dette publique intérieure.....	64
2.2.- Absence de rapprochements	65
2.3- Arriérés internes de paiement et les dépenses « extrabudgétaires ».....	65
2.4 - Dette du secteur parapublic.....	66
3-GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE.....	66
3.1- Composantes de la dette publique extérieure.....	66
3.2- Opérations préalables à l'entrée en vigueur de l'accord de prêt.....	68
3.3 - Suivi et remboursement de la dette extérieure.....	70
3.4- Initiatives pour l'allègement de la dette : IPPTE et IADM.....	73
REPONSES.....	74

CHAPITRE IV- FONDS DE PROMOTION ECONOMIQUE (FPE).....	75
1. PRESENTATION.....	75
2. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	76
2.1. Situation juridique et administrative.....	76
2.2.-Gestion des crédits directs.....	80
2.3. Refinancement par les banques et les systèmes financiers décentralisés.....	87
2.4.-Gestion des achats et frais généraux.....	91
2.5.-Projet de transformation du FPE en banque.....	92
REPONSES.....	94
 TITRE 2 - CONTRÔLE DES AUTRES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES	101
CHAPITRE I – GESTION DES FRAIS DE MISSION A L'ETRANGER.....	103
1. INCIDENCES DE LA REFORME DU REGIME DES FRAIS DE MISSION.....	103
2. DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA GESTION DES CAISSES D'AVANCES.....	105
2.1 Archivage insatisfaisant des pièces justificatives.....	105
2.2 Manquements dans la tenue de la comptabilité des caisses d'avances.....	105
2.3 Dépassements de crédits limitatifs.....	105
3. DESEQUILIBRE DANS LA REPARTITION DES FRAIS DE MISSION.....	106
4. IRREGULARITES RELATIVES A L'EXECUTION DES DEPENSES.....	107
4.1 Absence quasi générale de visa à l'arrivée et au départ.....	107
4.2 Insuffisance des informations justifiant préalablement la mission	108
4.3 Irrégularités dans le paiement d'indemnités journalières	108
4.4 Cas particuliers du recensement des réfugiés casamançais en Gambie.....	109
4.5 Paiement d'indemnités pour une mission d'ordre privé.....	110
4.6 Taux forfaitaire pour les membres des missions d'encadrement aux lieux saints.....	110
4.7 Existence de doublons injustifiés dans la délivrance des ordres de missions.....	110
4.8 Prise en charge des vacances de l'ancien Premier Ministre.....	111
REPONSES.....	112
 CHAPITRE II- GESTION DU PELERINAGE A LA MECQUE.....	115
1- RECOURS IRRÉGULIER AU BENEVOLAT	116
2. DEFAT DE PRODUCTION DE RAPPORT D'EXECUTION DE L'EDITION 2010.....	116
3. PAIEMENT IRRÉGULIER D'INDEMNITES	116
4. ABSENCE D'UNE COMPTABILITE DES MATIERES PROPRE AU COMMISSARIAT.....	117
5. NON RESPECT DE LA REGLEMENTATION SUR LES MARCHES PUBLICS.....	117
5.1 Mise en concurrence non prouvée	117
5.2 Acquisition de matériel informatique en 2008 sans appel à la concurrence.....	118
5.3 Fractionnement dans l'acquisition de matériel informatique.....	118
5.4 Souscription de prime d'assurance sans appel d'offres.....	118
6. DEPASSEMENT DU PLAFOND DE L'AVANCE A REGULARISER DE 2008.....	119
7. DEPENSE AU TITRE DE L'ASSISTANCE AUX NECESSITEUX NON JUSTIFIE	119
8. SECOURS OCTROYES A DES MEMBRES DE LA MISSION D'ENCADREMENT.....	119
9. ECARTS ENTRE LES MONTANTS DE CERTAINES PIECES DE DEPENSES ET CEUX REPORTEES AU LIVRE-JOURNAL.....	120
10. TRANSPORT DES PELERINS SENEGALAIS.....	120
10.1 Des manquements dans l'exécution du contrat de transport par Air Sénégal International.....	121
10.2 Edition de 2008 : un contrat problématique avec Zam-Zam Int. Co.....	121
11. PRELEVEMENT IRRÉGULIER D'UNE PRIME D'ASSURANCE COMPLEMENTAIRE.....	122
12. RÔLE DES GIE OU VOYAGISTES PRIVES DANS LE PELERINAGE.....	122
REPONSES.....	124

CHAPITRE III- REGION DE LOUGA.....	129
1. LA GESTION BUDGETAIRE.....	129
1.1. Recettes budgétaires ; une forte dépendance aux subventions de l'Etat.....	129
1.2. Dépenses budgétaires.....	129
2. LES DEFAILLANCES DANS LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES REGIONAUX.....	130
3. LA GESTION DU PERSONNEL.....	131
3.1 Situation irrégulière d'agents de l'Etat en service à la région.....	131
3.2 Utilisation abusive des CDD.....	131
3.3 Mauvaise qualification des contrats de gardiennage.....	131
3.4 Reclassement irrégulier de certains agents.....	132
4. LA COMPTABILITE DES MATIERES.....	132
4.1 Nomination irrégulière du comptable des matières.....	132
4.2 Irrégularités relevées dans la tenue de la comptabilité des matières.....	133
4.3 Gestion irrégulière du carburant.....	133
5. L'INEXISTENCE D'UN LIVRE-JOURNAL DE CAISSE.....	134
6. CONSTATATIONS ISSUES DU CONTROLE DES DEPENSES.....	135
6.1 Double couverture d'assurance pour un même véhicule.....	135
6.2. Primes de prudence payées avant terme et avec une fausse certification.....	135
6.3. Irrégularités relevées dans l'attribution des aides scolaires.....	135
6.4. Paiement irrégulier d'indemnités de fonction et de logements.....	136
6.5. Modalités de gestion des ressources propres du CEFAM non définies.....	137
6.6. Dons de matériel non soumis à l'acceptation de l'organe délibérant.....	137
6.7. Recrutement non autorisé ayant comme conséquence de fausses imputations.....	138
6.8. Modification des termes d'un contrat sans avenant pour se conformer à la loi.....	138
6.9. Paiement de loyers sans contrepartie.....	139
6.10. Acquisition de matériels sans procès-verbal de réception.....	140
6.11. Paiement d'indemnités de transport sans habilitation.....	140
6.12. Prise en charge irrégulière de la réhabilitation des logements conventionnés par l'Etat.....	141
6.13. Dépense d'hébergement et de restauration non justifiée.....	141
6.14. Violation des règles régissant les marchés publics.....	142
6.15. Absence de commission de paie.....	143
7. GESTION DU STADE ALBOURY NDIAYE DE LOUGA.....	143
7.1 Comité de gestion léthargique.....	143
7.2 Non respect du règlement financier.....	144
8. LE PROJET D'APPUI AUX REGIONS (PAR).....	144
8.1. Suivi approximatif de l'exécution des dépenses du PAR.....	144
8.2. Absence de tenue d'une comptabilité autonome des opérations du PAR.....	145
8.3. Non respect du caractère bimestriel des rapports et la remontée tardive des informations.....	145
9. LE SYSTEME D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (SIG) : UN PROBLEME DE COORDINATION ET DE STATUT AU CŒUR DE SES DIFFICULTES.....	145
9.1. Non respect des termes du protocole d'accord.....	145
9.2. Comité d'orientation et de gestion non fonctionnel.....	146
REPONSES.....	147
 CHAPITRE IV- REGION DE TAMBACOUNDA.....	 153
1. LA GESTION BUDGETAIRE.....	153
1.1. Situation budgétaire et financière de la région.....	153
1.2- Virements et dépassements de crédits irréguliers.....	156
1.3. Défaut d'inscription des crédits nécessaires à la couverture des dettes de la région.....	157
2. ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES.....	158
2.1. Absence d'un plan de formation pour les agents.....	158

2.2. Nombre pléthorique de commissions.....	158
2.3. Cumul de fonction de directeur de l'ARD et de secrétaire général	158
2.4. Absence d'un comité économique et social	159
3. GESTION DU PERSONNEL ET PAIEMENTS COLLECTIFS.....	159
3.1 Recrutement non autorisé.....	159
3.2. Défaillances dans la gestion du billetterie.....	160
4. EXECUTION DES OPERATIONS DE DEPENSES.....	160
4.1-Paiement de dépenses étrangères aux missions de la région.....	160
4.2. Règlement de factures non revêtues des mentions réglementaires obligatoires.....	161
4.3. Dépenses insuffisamment justifiées.....	162
4.4. Non-respect de la réglementation sur les marchés publics.....	163
4.5. Pièces justificatives surchargées et non approuvées.....	164
5. LA COMPTABILITE.....	164
5.1. Absence de tenue de la comptabilité administrative des opérations.....	164
5.2. Absence de tenue de la comptabilité des matières	165
5.3. Dotations irrégulières de carburant.....	165
6. GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES ET DE COOPERATION DECENTRALISEE.....	165
6.1. Paiement non effectif des bourses scolaires.....	166
6.2. Faible prise en charge des compétences transférées.....	167
6.3. Dotations de carburant aux services extérieurs de l'Etat sans justification	168
6.4. Gestion de la coopération décentralisée peu efficiente.....	168
REPONSES.....	169
TITRE 3- VERIFICATION DES COMPTES ET CONTRÔLE DES ENTREPRISES ET PROGRAMMES PUBLICS.....	170
CHAPITRE I – CENTRE DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD).....	171
1. PRÉSENTATION.....	171
2. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	172
2.1. Situation juridique, administrative et fiscale	172
2.2. Gestion comptable.....	174
2.3. Gestion de la trésorerie.....	176
2.4. Gestion des immobilisations et des stocks.....	182
2.5. Gestion du domaine	186
2.6. Gestion des marchés publics.....	187
2.7. Problématique de la restauration.....	190
2.8. Gestion des étudiants.....	191
2.9. Gestion des ressources humaines.....	192
3. SUITES DU RAPPORT.....	197
REPONSES.....	197
CHAPITRE II- PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE PALUDISME (PNLP).....	201
1.-PRESENTATION.....	201
2.-PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	202
2.1. Gestion des activités de soutien.....	202
2.2. Gestion des approvisionnements, des stocks et de la distribution.....	204
2.3. Mobilisation et utilisation des ressources.....	210
2.4.-Performances réalisées.....	214
3. SUITES DU RAPPORT.....	221
REPONSES.....	221
CHAPITRE III.- SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR).....	225
1.-PRESENTATION	225
2.-PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	226
2.1. Gouvernance de la SAR.....	226

2.2.-Finances et trésorerie.....	228
2.3.- Gestion budgétaire et comptable.....	231
2.4.- Approvisionnement en produits pétroliers.....	234
2.5.-Vente, relations clientèle et Etat.....	240
2.6.-Gestion du personnel	243
3. SUITES DU RAPPORT	243
REPONSES.....	246
CHAPITRE IV- ETUDE SUR LA GESTION DES SERVICES D'URGENCES DANS LES HOPITAUX	
PUBLICS DU SENEGAL : CAS DE DAKAR, SAINT-LOUIS, MATAM ET ZIGUINCHOR.....	253
1.- PRESENTATION.....	253
2.- PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	255
2.1. Situation des services d'urgences pré-hospitaliers.....	255
2.2. Etat des lieux des services d'urgences hospitaliers.....	257
3.- RECOMMANDATIONS.....	268
REPONSES.....	270
ANNEXE.....	271

LISTE DES SIGLES

ACT : Combinaison thérapeutique à Base d'Artémisine
ACP : Agence comptable particulier
ADIE : Agence pour le Développement de l'Informatique de l'Etat
AFPTU : Association de Financement des professionnels du Transport Urbain
AFD : Agence française de développement
AID : Association internationale de Développement
AISCCUF : Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'Usage du Français
AID : Association internationale de Développement
AFROSAI : Organisation africaine des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques
ANACS : Agence nationale de l'Aviation civile
ARD : Agence régionale de Développement
ARTP : Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes
ASECNA : Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et au Madagascar
BAD : Banque africaine de Développement
BADEA : Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCEAO : Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI : Banque européenne d'Investissement
BHS : Banque de l'Habitat du Sénégal
BID : Banque islamique de Développement
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIS : Banque Islamique du Sénégal
BOAD : Banque ouest africaine de Développement
BNDE : Banque nationale pour le Développement économique
BSIC : Banque Sahélo-Sahélienne pour l'Investissement et le Commerce
CAMES : Conseil africain et malgache de l'Enseignement supérieur
CAP : Cellule d'Appui aux Projets
CDD : Contrat à durée déterminée
CEFAM : Centre de Formation et d'Appui aux Métiers
CESAG : Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CGAF : Compte général de l'Administration des Finances
CNAMUT : Conseil national de l'Assistance médicale d'Urgence et des Transports sanitaires
CNCAS : Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CNDP : Comité national de la Dette publique
CNFMR : Centre national de Formation des Monitrices rurales
CNH : Comité national des Hydrocarbures
CONDAK : Conserveries de Dakar
COUD : Centre des Œuvres universitaires de Dakar
CPN : Consultations prénatales
CREFIAF : Conseil régional de Formation des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne
CSE : Centre de Suivi écologique
CSIR : Centre du Système d'Informations régionales
CSS : Caisse de Sécurité sociale
CST : Comptes spéciaux du Trésor

CUR : Centres universitaires régionaux
DAGE : Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DAO : Dossiers d'Appel d'Offres
DAT : Dépôt à Terme
DB : Direction du Budget
DCEF : Direction de la Coopération économique et financière
DDI : Direction de la Dette et de l'Investissement
DEM : Direction des Equipements médicaux
DGCPT : Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DGID : Direction générale des Impôts et Domaines
DGCI : Direction générale de Coopération internationale
DOC : Demande d'opérations comptables
DPEE : Direction de la Prévision et des Etudes économiques
DPS : Direction de la Prévision et de la Statistique
DRP : Demande de renseignements et de prix
DTAI : Direction du Traitement automatique de l'Information
EPS : Etablissement public de Santé
ENEA : Ecole Nationale d'Economie appliquée
ENSA : Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture
ENSEMA : Société des Entrepôts du Sénégal au Mali
FAD : Fonds africain de Développement
FC : Fonds de Concours
F CFA : Franc de la Communauté financière africaine
FDD : Fonds de Dotation de la Décentralisation
FED : Fonds européen de Développement
FESMAN : Festival mondial des Arts nègres
FMI : Fonds monétaire international
FND : Fonds nordique de Développement
FNR : Fonds national de Retraite
FPE : Fonds de Promotion économique
GNSP : Groupement national des Sapeurs Pompiers
HOGGY : Hôpital Général de Grand-Yoff
IDI : Initiative de Développement de l'INTOSAI
IADM : Initiative d'Allègement de la Dette multilatérale
ICS : Industries chimiques du Sénégal
INTOSAI : Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques
IPPTE : Initiative Pays pauvres très endettés
IPRES : Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
ISC : Institution supérieure de Contrôle
ISSAI : International Standards of Supreme Audit Institutions
LFI : Loi de Finances initiale
LFR : Loi de Finances rectificative
LNCM : Laboratoire national de Contrôle des Médicaments
LOLF : Loi organique relative aux lois de Finances
MAE : Ministère des Affaires étrangères
MCD : Médecins Chefs de District
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Feytafin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

MILDA : Moustiquaires imprégnées à Longue durée d'Action
NINEA : Numéro d'identification national des Entreprises et des Associations
NSTS : Nouvelle Société Textile du Sénégal
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OHADA : Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMS : Organisation mondiale de la Santé
ONG : Organisation non gouvernementale
OPEP : Organisation des Pays exportateurs de Pétrole
PAD : Port autonome de Dakar
PAFIES : Projet d'Appui aux Administrations économiques et financières du Sénégal
PAR : Programme d'appui aux régions
PIB : Produit intérieur brut
PLR : Projet de Loi de Règlement
PMB : Produit mondial brut
PME : Petites et Moyennes Entreprise
PMI : Petites et Moyennes Industries
PNA : Pharmacie Nationale d'Approvisionnement
PNLP : Programme national de Lutte contre le Paludisme
PNT : Programme national de lutte contre la Tuberculose
PNUD : Programme des Nations unies pour le Développement
PRA : Pharmacies régionales d'approvisionnement
PRECAREF : Projet de Renforcement des Capacités de Responsabilité financière
PTIP : Programme Triennal d'Investissements Publics
RGCP : Règlement général sur le Comptabilité publique
RGT : Receveur Général du Trésor
SAMU : Service d'Assistance médicale d'Urgences
SAP : Société africaine de Participation
SAR : Société africaine de Raffinage
SAU : Services d'Accueil des Urgences
SDE : Société des Eaux
SAGE : Service de l'Administration générale et de l'Équipement
SICAP : Société immobilière du Cap-Vert
SIG : Système d'Information géographique
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SENELEC : Société national d'Electricité du Sénégal
SMUR : Service mobile d'Urgence et de Réanimation
SNCDS : Société nationale des conserveries du Sénégal
SNR : Société nationale de Recouvrement
SNCS : Société nationale des Chemins de Fer du Sénégal
SOGEM : Société de gestion de l'énergie de Manantali
SONATEL : Société nationale des Télécommunications
SONES : Société nationale des Eaux du Sénégal
SOTEXKA : Société Textile de Kaolack
SODIDA : Société de Gestion du Domaine industriel de Dakar
SYSCOA : Système comptable oust-africain
TDO : Traitement Directement observable
TDR : Tests de Diagnostic rapide
TG : Trésorier général

TPI : Traitement préventif intermittent

UCAD : Université Cheikh Anta Diop de Dakar

UEMOA : Union économique monétaire ouest africaine

USAID: United States Agency for International Development

AVANT-PROPOS

Le présent rapport est élaboré dans un contexte de renforcement institutionnel de la Cour qui accroît ses responsabilités dans la transparence des affaires publiques. En effet, les textes fondamentaux de l'Institution ont fait l'objet d'un début de réforme avec la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes. Cette nouvelle loi a introduit des modifications substantielles dans l'organisation, le fonctionnement, les compétences et les procédures de la Cour.

Aussi, en plus des innovations dans les missions traditionnelles de la Cour en matière de jugement des comptes des comptables publics, d'assistance au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de sanction des fautes de gestion, la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 a-t-elle davantage explicité le champ du contrôle non juridictionnel, en citant notamment l'évaluation des politiques et programmes publics. Elle a institué un mandat de cinq ans renouvelable une fois pour le Premier Président et un parquet général ayant à sa tête un Procureur général. En matière de sanction des fautes de gestion, la Chambre de discipline financière, jusque-là formation ad hoc, est érigée en chambre permanente.

Le législateur a également, dans le cadre de cette réforme, accordé à la Cour des comptes une autonomie financière qui participe au renforcement de son indépendance conformément à la résolution A/66/209 du 22 décembre 2011 de l'Organisation des Nations unies, qui a établi *« la reconnaissance durable de la fonction et des tâches de contrôle des finances publiques par un renforcement de l'indépendance des ISC »*. L'indépendance constitue un des principes fondateurs du contrôle des finances publiques énoncée par la déclaration du IXème Congrès international de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), tenu à Lima du 17 au 26 octobre 1977.

Ce contexte institutionnel est aussi particulier avec l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi n° 2012-24 du 27 décembre 2012 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, internalisant la directive n° 1/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 de l'Union économique monétaire ouest africaine. Celles-ci confèrent des pouvoirs et attributions supplémentaires à la Cour des Comptes notamment :

- l'audit du rapport sur la situation globale des finances publiques, notamment la situation du budget général de l'Etat et de son endettement, qui est préparé et publié par le Gouvernement dans les trois mois suivant chaque nouveau mandat présidentiel ;
- la publication sur son site internet ou dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion de l'ensemble des informations et documents relatifs au contrôle des finances publiques, à savoir toutes les décisions particulières et tous les rapports transmis au Président de la République, à l'Assemblée nationale et au Gouvernement ;

- le suivi de ses recommandations dont les résultats sont régulièrement portés à la connaissance du public.

Dans l'exercice de ses missions, la Cour dispose des moyens mobilisés dans le cadre du budget général de l'Etat pour assurer son fonctionnement et prendre en charge certains investissements. Les crédits votés pour la Cour sont ainsi arrêtés à la somme de 4 299 630 760 FCFA en 2012, contre 2 124 133 560 FCFA en 2011. Cette évolution représente une hausse relative de 102,42% qui s'explique par l'ouverture des crédits destinés à la construction du siège de l'Institution.

La Cour bénéficie également de financements pour le renforcement de ses capacités provenant de divers partenaires au développement comme l'Union européenne, la Banque mondiale et la France. C'est ainsi que la formation des personnels, la prise en charge de mission de contrôle, le recrutement d'assistants de vérification et la mise en place d'un schéma directeur informatique ont été financés par des projets et programmes de ces partenaires tels que le Projet d'Appui à la Cour des Comptes, 10^{ème} Fonds européen de Développement (FED), le Projet de Renforcement des Capacités de responsabilité financière (PRECAREF), le Projet d'Appui aux Administrations économiques et financières du Sénégal (PAFIES) et le Projet d'Appui aux Réformes des Finances publiques (PARFP).

Dans le cadre des activités à l'international, la Cour des Comptes participe activement aux activités des organisations multilatérales comme l'INTOSAI, l'Organisation africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI), l'Initiative de Développement de l'INTOSAI, l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF), le Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique Francophone Subsaharienne (CREFIAP).

C'est ainsi que plusieurs membres de la Cour ont pris part à des cycles de formation aux nouvelles techniques de contrôle notamment, la vérification financière, le contrôle de performance, l'audit environnemental, la vérification en milieu informatisé et l'audit de la gestion de la dette publique. De même, plusieurs magistrats de la Cour ont participé à la formation des membres des ISC sœurs et des délégations des institutions de la sous-région ont été accueillies à la Cour pour des séjours d'imprégnation.

Cependant, la Cour des comptes se trouve confrontée à quelques contraintes qui ralentissent son développement. L'exiguïté des locaux abritant les services administratifs et les chambres ainsi que l'éclatement de ces dernières en trois sites, posent d'énormes difficultés dans la coordination des activités de l'institution.

Depuis 2003, l'effectif des magistrats n'a pas évolué alors que les comptes à juger et les organismes publics à contrôler sont de plus en plus nombreux. La Cour dispose, en effet, de vingt-neuf (29) magistrats alors que l'article 4 du décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes fixe le nombre de magistrats à soixante (60).

DÉLIBÉRÉ

La Cour des Comptes, délibérant en chambres réunies le 12 novembre 2013, conformément à l'article 19 alinéa 3 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, a adopté le présent rapport public général annuel.

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

Ont participé au délibéré :

M. Mamadou Hady SARR, premier président, M. Mamadou TOURE, président de chambre, président de la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales, M. Oumar NDIAYE, conseiller maitre, président par intérim de la Chambre des affaires budgétaires et financières, M. Thierno Arona DIA, conseiller référendaire, président par intérim de la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques, M. Hamidou AGNE, conseiller maitre, M. Cheikh DIASSE, conseiller référendaire, rapporteur à l'audience, M. Babacar BAKHOUM, conseiller référendaire, M. Amadou BA MBODJI, conseiller référendaire, rapporteur général du rapport public 2012 et M. Mamadou Lamine KONATE, conseiller.

Etait présent à l'audience M. Fara MBODJI, exerçant les fonctions de ministère public près la Cour des Comptes ;

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

INTRODUCTION

Le présent rapport public général annuel reprend pour l'année 2012 les principales observations et recommandations de la Cour des comptes pour corriger les anomalies, manquements et dysfonctionnements constatés dans l'exécution des lois de finances et la gestion des administrations, collectivités et autres organismes publics.

En effet, en tant qu'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du Sénégal, la Cour participe à la promotion de la reddition des comptes et d'une gestion publique performante. C'est pourquoi, le rapport public général annuel rend compte aux autorités et au public de ces activités pour la sauvegarde du patrimoine public et le bon emploi des ressources destinées à financer le développement économique et social du Sénégal. Ce rapport est un outil de veille à la transparence et à la sincérité des finances publiques ainsi qu'à l'amélioration des méthodes et techniques de gestion des organismes publics.

Le rapport public 2012 fait une compilation des synthèses des rapports définitifs arrêtés par la Chambre des affaires budgétaires et financières, la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales et la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques.

Ces synthèses sont communiquées aux responsables des organismes contrôlés et à leur tutelle pour leur permettre de formuler des réponses écrites sur les observations et recommandations de la Cour. Les réponses reçues dans le cadre de cette contradiction sont reproduites dans le présent rapport après leur examen par le Comité des rapports et programmes.

Le présent rapport comporte trois parties :

- la première partie relative au contrôle de l'exécution des lois de finances et des administrations financières de l'Etat comporte les insertions suivantes :
 - exécution de la loi de finances pour la gestion 2009 ;
 - exécution de la loi de finances pour la gestion 2010 ;
 - cadre organisationnel de la gestion de la dette publique du Sénégal ;
 - Fonds de Promotion économique (FPE).
- la seconde partie concerne le contrôle des collectivités locales et des autres administrations de l'Etat avec les insertions ci-après :
 - frais de mission à l'étranger ;
 - pèlerinage à la Mecque ;
 - région de Louga ;
 - région de Tambacounda.
- la troisième partie ayant trait au contrôle des entreprises, établissements et programmes publics comporte les insertions suivantes :

- Société africaine de Raffinage (SAR) ;
- Centre des Œuvres Universitaires de Dakar (COUD) ;
- Programme national de Lutte contre le Paludisme (PNLP) ;
- étude de la gestion des services d'urgences dans les hôpitaux publics du Sénégal : les cas de Dakar, Saint-Louis, Matam et Ziguinchor.

TITRE 1

CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES ET DES ADMINISTRATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-RP 9097 Dakar-Peytavin.Tel: +221338599697 Fax: +221338599040- www.courdescomptes.m

CHAPITRE I

EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2009

La loi de finances pour l'année 2009 a été élaborée dans un contexte de crise économique marqué par un ralentissement en 2008 et une récession en 2009.

Les conséquences se sont fait sentir dans tous les secteurs d'activité, notamment au niveau des échanges commerciaux internationaux, fortement en baisse, ainsi que des investissements et du marché de l'emploi. C'est ainsi que le taux de croissance du Produit mondial brut (PMB), établi à 5,2% en 2007, a baissé à 3% en 2008 et à 1,1% en 2009.

Dans l'Union économique monétaire ouest africaine (UEMOA), le PIB n'a progressé que de 1,3% en 2009 contre 5,5% en 2008.

Au plan national, cette crise s'est traduite notamment par la contraction de l'investissement privé, la diminution des entrées touristiques et la baisse des transferts provenant des sénégalais de l'extérieur. Ainsi, la croissance du PIB s'établit à 1,2% en 2009, contre un peu plus de 2% en 2008, soutenue par les performances du secteur primaire à la faveur de l'agriculture et, dans une moindre mesure, par le secteur secondaire paralysé par les difficultés énergétiques. Le secteur tertiaire, traditionnellement très dynamique, subit les contrecoups de l'environnement international défavorable et l'effet de la baisse de la demande intérieure.

L'exécution du budget de la gestion 2009 fait ressortir des réalisations de recettes et de dépenses qui se chiffrent respectivement à 1695,0 milliards de FCFA et à 1769,3 milliards de FCFA. Il en résulte un solde négatif de 74,3 milliards de FCFA contre un solde négatif de 27,8 milliards de FCFA pour la gestion précédente, soit une aggravation du déficit de 46,5 milliards de FCFA.

Le présent rapport comporte deux parties :

- La première partie décrit et commente les résultats généraux des lois de finances pour l'année 2009 ;
- La deuxième partie analyse les modalités de la gestion des autorisations budgétaires.

1. RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2009

Après rectification, les prévisions de ressources de l'Etat s'établissent à 1751,3 milliards de FCFA et ses prévisions de charges à 1794,8 milliards de FCFA. En conséquence, le déficit prévisionnel passe de 27,2 à 43,5 milliards de FCFA.

L'exécution des lois de finances pour l'année 2009 présente les résultats indiqués au tableau ci-après, qui effectue un rapprochement, en recettes et en dépenses, entre les prévisions les opérations effectives de la gestion.

Tableau n° 1 : Prévisions et opérations effectives des lois de Finances 2009

Nature des opérations	Prévisions LFI			Prévisions LFR			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde réel
A - BUDGET GENERAL	1 755,5	1 776,7	-21,2	1 690,2	1 733,7	-43,5	1 622,1	1 703,8	-81,7
I - OPERATIONS DONT LE TRESOR EST COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL I	1495,5	1516,7	-21,2	1443,2	1486,7	-43,5	1360	1441,7	-81,7
Titre 1 Dette publique		150			150			155,9	
Titre 2 Personnel		389			389			364,4	
Titre 3 Fonctionnement		269,1			273,8			287,2	
Titre 4 Autres transferts courants		270,9			266,2			264,9	
Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat		169,9			123,2			76,8	
Titre 6 Transferts en capital		267,8			284,5			292,5	
II - OPERATIONS DONT LE TRESOR N'EST PAS COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
TOTAL II	260	260	0	247	247	0	262,1	262,1	0,0
<i>dépenses en investissement sur ressources externes dont :</i>	260	260		247	247		262,1	262,1	
sur emprunts	132,3	132,3	0,0	130,8	130,8	0,0	127,7	127,7	0,0
sur subventions	127,7	127,7	0,0	116,2	116,2	0,0	134,4	134,4	0,0
B - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	52,2	58,2	-6	61,1	61,1	0	72,9	65,5	7,4
TOTAL (A+B)	1 807,7	1 834,9	-27,2	1751,3	1794,8	-43,5	1 695,0	1769	-74,3

L'exécution des lois de finances pour la gestion 2009 dégage un solde net de -74,3 milliards de FCFA composé d'un solde négatif du budget général de 81,7 milliards de FCFA et d'un solde positif de 7,4 milliards de FCFA des comptes spéciaux du trésor.

Aussi bien pour le budget général que pour les comptes spéciaux du Trésor, l'exécution des lois de finances s'analyse ainsi qu'il suit.

1.1. Opération du budget général

1.1.1.- Prévisions et recettes effectives du budget

Les recettes du budget général sont prévues à 1690,18 milliards de FCFA. Elles sont exécutées à 1622,14 milliards de FCFA dont 1360 milliards de FCFA pour les recettes internes et 262,14 milliards de FCFA pour les recettes extérieures.

Le tableau ci-après donne une comparaison entre les prévisions et les réalisations des recettes du budget général.

Tableau n° 2 : Prévisions et réalisations des recettes du budget général en 2009

En milliards de FCFA

Recettes	Prévisions	Réalisations	Taux d'exécution %
Recettes internes	1443,18	1360,0	94,24
Recettes externes	247,0	262,14	106,13
TOTAL	1690,18	1622,14	95,97

Les recettes effectives du budget général sont inférieures de 68,04 milliards de FCFA aux prévisions de la loi de finances rectificative. Cette contre-performance concerne uniquement les recettes internes dont le taux d'exécution est de 94,24%. Par contre, les recettes externes sont exécutées à 106,13%.

1.1.1.1.- Recettes internes

Les recettes internes du budget général s'élèvent à 1360 milliards de FCFA.

La comparaison de leurs prévisions et de leurs réalisations est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Prévisions et réalisations des recettes internes

En milliards de FCFA

Recettes	Prévisions	Réalisations	Taux d'exécution %	Part relative %
Recettes fiscales	1172	1002,79	85,56	73,73
Recettes non fiscales	30	50,15	167,17	3,69
Remboursements rétrocédés prêts	8	2,78	34,75	0,20
Emprunts intérieurs	111,9	100,55	89,86	7,39
Dons budgétaires	51,2	129,58	253,09	9,53
Recettes exceptionnelles	70,08	74,15	105,81	5,45
Total	1443,18	1360	94,24	100

Les recettes internes ont enregistré un taux d'exécution de 94,24%. Ce niveau de réalisation est dû à un taux d'exécution élevé des dons (253,09%), des recettes non fiscales (167,17%) et dans une moindre mesure des recettes exceptionnelles (105,81%). Par contre, les emprunts intérieurs, les recettes fiscales et les remboursements de prêts rétrocédés ont enregistré des moins-values respectives de 10,14%, 14,44% et 65,25%.

Il ressort du tableau ci-dessus que 73,73% des recettes internes sont d'origine fiscale. Ainsi, avec un PIB nominal de 5999,3 milliards de FCFA, le taux de pression fiscale s'établit en 2009 à 16,72% ne permettant pas au Sénégal de satisfaire un des critères de convergence de l'UEMOA, à savoir un taux de pression fiscale supérieur à 17%.

La Cour a constaté que les remboursements de prêts rétrocédés sont imputés au compte "7.29.7" intitulé "Remboursement de prêts rétrocédés". Elle considère que cette opération doit être suivie au niveau des comptes spéciaux du trésor.

Les recettes fiscales ont connu une baisse de 4,92% entre 2008 et 2009 passant de 1054,65 milliards de FCFA à 1002,79 milliards de FCFA. Cette baisse est imputable principalement à l'impôt sur les sociétés qui est passé de 81,45 milliards de FCFA à 35,3 milliards de FCFA, soit une diminution de 46,15 milliards en valeur absolue, et 56,66% en valeur relative.

Cette baisse est due à un défaut de comptabilisation des acomptes relatifs à l'impôt sur les sociétés en raison du transfert du recouvrement à l'Administration fiscale qui n'a pas permis leur imputation définitive au budget.

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

- ***d'imputer les remboursements de prêts rétrocédés aux comptes spéciaux du Trésor ;***
- ***de comptabiliser les recettes à leur année d'encaissement.***

Il convient de signaler que sur un total de droits constatés sur impôts directs par voie de rôle de 131,85 milliards de FCFA, un recouvrement sur prise en charge de 13,21 milliards de FCFA a été réalisé, soit des restes à recouvrer d'un montant de 118,64 milliards de FCFA.

Concernant les restes à recouvrer des années précédentes, 1,97 milliard de FCFA a été recouvré par le Receveur Général du Trésor (RGT) sur un total de 111,57 milliards de FCFA.

La Cour constate le niveau élevé des restes à recouvrer et demande au Ministère de l'Economie et des Finances de prendre les dispositions pour leur recouvrement effectif conformément au règlement général sur la comptabilité publique.

La Cour a, en revanche, constaté des taux d'exécution très élevés concernant les recettes non fiscales :

- 3270% pour les amendes et condamnations pécuniaires en raison de pénalités infligées par l'Agence de régulation des télécommunications et des postes (ARTP) à la Société nationale des télécommunications (SONATEL) pour un montant de 3 196 800 000 FCFA ;
- 820% pour les droits et frais administratifs du fait du versement d'une redevance d'exploitation minière par ARCELOR MITTAL pour un montant de 14 167 500 000 FCFA ;
- 336,84% pour les revenus du domaine et de l'entreprise en contrepartie de l'aliénation de plusieurs immeubles pour un montant de 850 870 150 FCFA.

En dépit de plusieurs relances, le Ministère des Finances n'a pas fourni à la Cour les informations relatives aux immeubles ayant fait l'objet d'aliénation.

1.1.1.2- Recettes externes

En 2009, les prévisions de recettes externes s'élèvent à 260 milliards de FCFA contre 226 milliards de FCFA en 2008, soit une hausse de 34 milliards de FCFA en valeur absolue et de 15,04% en valeur relative.

1.1.2.- Prévisions et dépenses effectives du budget

Les réalisations de dépenses du budget général s'établissent à 1703,84 milliards de FCFA pour des prévisions de 1733,75 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 98,27%. Elles sont constituées de dépenses exécutées par le Trésor pour un montant de 1441,70 milliards de FCFA et de dépenses d'investissement sur ressources externes pour 262,14 milliards de FCFA.

Les prévisions et les dépenses effectives du budget général sont indiquées au tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : Prévisions et dépenses effectives du budget général en 2009

En milliards de FCFA

NATURE DE LA DEPENSE	Prévisions (1)	Réalisations (2)	Ecart (3)= (1)-(2)	Part sur les dépenses du budget général %
A-Dépenses sur ressources internes	1 486,75	1 441,70	45,05	84,61
Titre 1 Dette publique	150,00	155,92	- 5,92	9,15
Titre2 Personnel	389,00	364,41	24,59	21,39
Titre3 fonctionnement	273,85	287,18	- 13,33	16,85
Titre4 autres Transferts courants	266,15	264,94	1,21	15,55
Titre 5 et 6 Investissement	407,75	369,25	38,50	21,67
B- Dépenses sur ressources externes	247,00	262,14	- 15,14	15,39
Total budget general (A+B)	1 733,75	1 703,84	29,91	100

Les prévisions dépassent les réalisations de 29,91 milliards de FCFA. Les dépenses sur ressources internes sont inférieures aux prévisions de 45,05 milliards de FCFA. Les dépenses sur ressources externes sont supérieures aux prévisions pour un montant de 15,14 milliards de FCFA.

Les dépenses du budget général ont été exécutées à 84,61% sur ressources internes et à 15,39% sur ressources externes.

La Cour a constaté des écarts entre les montants des crédits ouverts figurant dans la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative, d'une part, et ceux inscrits au projet de loi de règlement (PLR), d'autre part.

La Cour recommande au MEF de veiller à la cohérence des informations contenues dans la loi de finances votée, promulguée et publiée au Journal officiel et celles figurant au PLR.

1.1.2.1- Dépenses sur ressources internes

Avec des prévisions de 1486,75 milliards de FCFA, les dépenses sur ressources internes ont été exécutées pour un montant de 1441,70 milliards de FCFA. Ces dépenses s'analysent selon la nature et selon la destination.

1.1.2.1.1.- Dépenses sur ressources internes selon la nature

- Dette publique

Les paiements au titre du service de la dette publique s'élèvent à 155,91 milliards dont 95,42 milliards de FCFA pour la dette extérieure et 60,49 milliards de FCFA pour la dette intérieure.

Concernant la dette extérieure, la Cour constate que les montants figurant dans la situation détaillée produite par le MEF diffèrent de ceux des montants contenus dans le compte général de l'Administration des Finances (CGAF) et le PLR.

En effet, dans ces deux documents, la charge de la dette extérieure s'élève à 95,42 milliards de FCFA, dont 65,36 milliards de FCFA en capital et 30,06 milliards de FCFA en intérêts. Si on compare ce montant à celui qui figure dans la situation détaillée produite par le MEF, à savoir 103,40 milliards de FCFA, il en résulte un écart global de 7,98 milliards de FCFA.

Les discordances s'expliquent par le fait que les montants fournis résultent des ordres de paiement émis par la DDI alors que ceux du CGAF concernent les paiements effectués par le Trésor.

La Cour rappelle l'obligation de rapprochement à chaque fin de gestion de la comptabilité de l'ordonnateur à celle du comptable.

Le ratio de l'encours de la dette publique sur le PIB nominal est de 37,42% permettant ainsi au Sénégal de respecter le critère de convergence de l'UEMOA qui fixe un taux plafond de 70%.

- Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, représentant 25,28% des dépenses sur ressources internes et 36,33% des recettes fiscales, ont été exécutées à hauteur de 364,41 milliards de FCFA pour des prévisions de 389 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 93,68%. Comparées à l'année 2008, elles ont augmenté de 4,98 %.

Le ratio masse salariale sur recettes fiscales est de 36,33%. La Cour constate qu'à ce taux, le Sénégal n'a pas respecté, en 2009, le critère de convergence de l'UEMOA qui fixe un plafond de 35%.

- Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement qui représentent 19,92% des dépenses sur ressources internes ont été exécutées à hauteur de 287,18 milliards de FCFA pour 273,85 milliards de FCFA de prévisions, soit un taux d'exécution de 104,87%. Comparées à l'année 2008, elles ont augmenté de 9,34 %.

- Autres transferts courants

Les dépenses des autres transferts courants, qui représentent 18,38% des dépenses sur ressources internes ont été exécutées à hauteur de 264,94 milliards de FCFA pour des prévisions de 266,15 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 99,54%.

Globalement, pour une dotation nette de 1109,41 milliards de FCFA, les dépenses ordinaires du budget général se sont élevées à 1072,45 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 96,67%.

La consommation des crédits des dépenses ordinaires est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Consommation des crédits des dépenses ordinaires en 2009

En milliards de FCFA

Titre	Crédits de la gestion	Ordonnancement	Taux d'exécution %
Titre 1 Dette publique	150,00	155,92	103,94
Titre 2 Dépenses de personnel	389,00	364,41	93,68
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	281,15	287,18	102,14
Titre 4 Autres transferts courants	289,25	264,94	91,60
Total	1 109,41	1 072,45	96,67

Les dépenses au titre de la dette publique et les dépenses de fonctionnement réalisent les taux d'exécution les plus importants avec, respectivement, 103,94% et 102,14%. Le titre 4 « autres transferts courants » enregistre le taux d'exécution le moins élevé avec 91,60%.

- Dépenses d'investissement sur ressources internes

Prévues pour un montant de 407,75 milliards de FCFA, les dépenses en capital sur ressources internes ont été exécutées pour un montant total de 369,25 milliards de FCFA. Ces dépenses d'investissement sont en progression de 18,86% par rapport à 2008 où elles s'établissaient à 310,66 milliards de FCFA.

En 2009, le ratio « investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales » s'établit à 36,82%. A ce pourcentage, le Sénégal satisfait le critère de convergence de l'UEMOA qui a fixé un taux plancher de 20%.

1.1.2.1.2.- Dépenses sur ressources internes selon la destination

Les dépenses sur ressources internes selon la destination, d'un montant de 1441,70 milliards, se répartissent entre les charges de la dette (155,92), les pouvoirs publics (144,63) et les moyens des services (1141,15).

1.1.2.1.2.1.- Dette publique

Les paiements effectués en 2009 au titre du service de la dette publique s'établissent à 155,92 milliards de FCFA. L'exécution de la dette publique a été présentée à l'examen des dépenses par titre.

1.1.2.1.2.2.- Pouvoirs Publics

Les dépenses courantes des pouvoirs publics se chiffrent en 2009 à 67,98 milliards de FCFA pour des crédits de la gestion de 71,45 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 95,14%. Comparées à 2008, elles ont baissé de 11,63%.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, elles ont été exécutées à hauteur de 76,65 milliards de FCFA pour des crédits de la gestion de 79,80 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 96,05%. Elles ont augmenté de 155,24% par rapport à 2008.

1.1.2.1.2.3.- Moyens des services

Les dépenses courantes des moyens des services se chiffrent en 2009 à 848,55 milliards de FCFA pour des crédits de la gestion de 887,96 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 95,56%. Ces dépenses représentent 79,12 % des dépenses ordinaires.

Par rapport à 2008 où ils s'établissaient à 837,60 milliards de FCFA, les moyens des services ont enregistré une hausse de 10,95 milliards de FCFA en valeur absolue, soit 1,31 % en valeur relative.

Quant aux dépenses d'investissement, elles s'élèvent à 292,60 milliards de FCFA en 2009 contre 280,62 milliards de FCFA en 2008. Pour des crédits de la gestion de 352,03 milliards de FCFA, le taux d'exécution s'établit à 83,12%.

1.1.2.2.- Dépenses sur ressources externes

Les prévisions de dépenses sur ressources externes sont arrêtées par la loi de finances rectificative (LFR) à 247 milliards de FCFA. Elles ont été exécutées à hauteur de 262,14 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 106,13%. Ces dépenses s'analysent par secteur d'activité et par bailleur.

- Dépenses par secteur d'activité

Les tirages pour le compte du secteur quaternaire, qui s'élèvent à 89,78 milliards de FCFA, ont été les plus importants, soit 34,25% des dépenses sur ressources externes ordonnancées. Ce secteur est suivi par le secteur tertiaire et le secteur primaire avec respectivement 70,16 et 70,03 milliards de tirages, représentant 26,76% et 26,72% des dépenses. Le secteur secondaire a la part la plus faible des dépenses d'investissement sur ressources externes avec 32,16 milliards de FCFA, soit 12,27%.

- Dépenses par bailleur

Pour la gestion 2009, les dépenses d'investissement sur ressources externes sont exécutées pour un montant total de 262,14 milliards de FCFA dont 127,69 milliards sur emprunts et 134,45 milliards sur subventions.

Pour la gestion 2009, le Fonds européen de développement (FED) est le principal bailleur du Sénégal. Sa part dans le total des dépenses ordonnancées s'élève à 48,31 milliards de FCFA, soit 18,43%. Il est suivi par l'Association internationale de développement (AID), pour 33,25

milliards de FCFA soit 12,69% et de la Chine qui a participé pour un montant de 25,46 milliards de FCFA, soit 9,71% des ordonnancements.

1.2.- Opérations des comptes spéciaux du Trésor

1.2.1.- Ressources et charges des comptes spéciaux du Trésor (CST)

Les prévisions rectifiées de recettes des CST, arrêtées à 61,06 milliards de FCFA, comprennent 55,06 milliards de FCFA de ressources affectées et 6 milliards de FCFA de subventions représentant respectivement 90,17% et 9,83% des prévisions.

Avec des recettes d'un montant de 72,95 milliards de FCFA soit un taux d'exécution de 119,47%, les comptes spéciaux ont dégagé une plus-value de 11,89 milliards de FCFA.

Prévues à 61,06 milliards de FCFA, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor ont été exécutées à hauteur de 65,47 milliards de FCFA, et un taux d'exécution de 107,22%.

1.2.2.- Résultat des comptes spéciaux du Trésor

Avec des recettes d'un montant de 72,95 milliards de FCFA et des dépenses de 65,47 milliards de FCFA, les CST ont dégagé un solde créditeur de 7,48 milliards de FCFA .

Ce solde global résulte principalement du solde des comptes d'affectation spéciale et de celui des comptes de prêts qui s'élèvent respectivement à 3,95 et 3,57 milliards de FCFA.

1.2.3.- Pertes résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor

Pour l'année 2009, seul le solde du compte d'affectation spéciale « Fonds national de retraite » est reportable. Ainsi, les soldes des comptes d'affectation spéciale « Frais de contrôle des entreprises publiques », « Caisse d'encouragement à la pêche » et « Fonds de lutte contre l'incendie » qui ont réalisé un profit global de 1 098 787 750 FCFA ne sont pas reportés. Aucune perte n'a été constatée sur ces comptes.

1.3.- Gestion des opérations de trésorerie

Durant l'année 2009, la gestion des opérations de trésorerie de l'Etat a occasionné des pertes d'un montant total de 2 309 477 700 FCFA.

Aucun profit n'a été réalisé sur la gestion des opérations de trésorerie.

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

Tableau n° 6 : Compte de résultat de l'année 2009*En FCFA*

Nature	Recettes/ Profits	Dépenses/ Pertes	Résultats
Budget général	1 622 143 493 390	1 703 839 267 634	-81 695 774 244
Comptes Spéciaux du Trésor	1 098 787 750	-	1 098 787 750
Opérations de trésorerie	-	2 309 477 700	-2 309 477 700
Total	1 623 242 281 140	1 706 148 745 334	-82 906 464 194

2- GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

L'examen de la gestion des autorisations porte sur la régularité des mesures prises par l'Exécutif dans le cadre de l'exécution des lois de finances.

2.1.- Gestion du budget général

2.1.1 - Gestion des crédits relatifs aux dépenses ordinaires

La gestion des crédits relatifs aux dépenses ordinaires porte sur la dette publique, les dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que sur les autres transferts courants.

2.1.1.1- Modifications des crédits en cours de gestion

Les modifications des crédits en cours de gestion concernent aussi bien leur montant que leur répartition.

2.1.1.1.1.- Modification du montant des crédits

Le montant des crédits initiaux ouverts au titre de la dette publique n'a pas été modifié en cours de gestion ; il s'élève à 150 milliards de FCFA.

La LFR a réévalué à la hausse les crédits des dépenses de fonctionnement en les portant à 273,85 milliards de FCFA. Les crédits relatifs aux autres transferts courants ont été revus à la baisse et ramenés à 266,15 milliards de FCFA. Les crédits afférents aux dépenses de personnel ont été maintenus à 389 milliards de FCFA.

Des ouvertures de crédits, au titre des dépenses de fonctionnement et des autres transferts courants, ont été effectuées en cours d'année par voie réglementaire pour un montant total de 30 695 470 291 FCFA et des annulations de crédits pour un montant global de 287 000 000 de FCFA. En consolidation, le montant des crédits affectés aux dépenses ordinaires a augmenté de 30 408 470 291 FCFA.

2.1.1.1.2. - Modification de la répartition des crédits

Selon le PLR, les actes de gestion modifiant les crédits affectés aux dépenses courantes s'équilibrent à 22,16 milliards de FCFA et ne concernent que les titres 3 et 4.

Il résulte de la différence de ces augmentations et diminutions de crédits des moyens de services (ministères et dépenses communes), un montant net de 17,19 milliards de FCFA qui a profité aux Pouvoirs publics. Le principal bénéficiaire est la Présidence de la République pour un montant de 16,05 milliards de FCFA.

En lieu et place du montant de 22,16 milliards de FCFA indiqué au PLR, le pointage des actes modificatifs fait ressortir un montant brut de 32,73 milliards de FCFA soit un écart de 10,57 milliards de FCFA.

La Cour constate que le montant de 22,16 milliards de FCFA résulte d'une contraction des modifications par titre. Elle recommande au MEF de présenter les modifications réglementaires par section et par titre et sans contraction pour rendre compte de leur intégralité.

La Cour a constaté des virements de crédits effectués du titre 3 au titre 4 soit à l'intérieur d'une même institution, soit entre les dépenses communes et d'autres ministères et institutions alors que la LOLF n'autorise les virements de crédits qu'à l'intérieur d'un même titre.

Cette situation qui découle de la gestion des crédits globaux que le MEF répartit entre les institutions et les ministères doit respecter la spécialité par titre.

2.1.2 - Utilisation des crédits des dépenses ordinaires

2.1.2.1 - Dépassements de crédits

L'utilisation des crédits alloués aux dépenses ordinaires du budget général fait apparaître des dépassements de 51,69 milliards de FCFA.

Les dépassements concernent principalement :

- la dette publique pour un montant de 5,92 milliards de FCFA, représentant 11,45% du total des dépassements sur crédits relatifs aux dépenses ordinaires ;
- l'Assemblée nationale pour un montant de 3,39 milliards de FCFA, représentant 6,56% du total des dépassements ;
- le ministère des Affaires étrangères pour 7,13 milliards de FCFA, soit 13,79% ;
- le ministère des Forces armées pour 4,77 milliards de FCFA, soit 9,24% ;
- les dépenses communes pour un montant de 16,33 milliards de FCFA, soit 31,59% du total.

Parmi ces dépassements, un montant de 2,61 milliards de FCFA concerne des ministères dont les crédits ont été ré-imputés suite à des remaniements alors que les ministères initiaux avaient déjà effectués des dépenses.

Les dépassements sur crédits évaluatifs s'élèvent à 51,35 milliards de FCFA et représentent 99,34% du total des dépassements.

Les dépassements sur crédits limitatifs s'établissent à 0,34 milliard de FCFA.

La Cour considère que ces derniers sont irréguliers car, en aucun cas, un crédit limitatif ne doit être imputé au-delà de son plafond.

2.1.2.2 - Crédits non consommés

Les crédits non consommés relatifs aux dépenses ordinaires s'élèvent à 88,64 milliards de FCFA répartis entre les dépenses de personnel pour 46,56 milliards de FCFA, de fonctionnement pour 17,49 milliards de FCFA et les autres transferts courants pour 24,58 milliards de FCFA représentant respectivement 52,53%, 19,73% et 27,74% du total.

Les principales institutions concernées par ces crédits non consommés sont la Présidence de la République pour 3,09 milliards de FCFA et le Sénat pour 3,06 milliards de FCFA.

Les ministères concernés sont les suivants :

- le ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle pour 10,07 milliards de FCFA, soit 11,36% ;
- le ministère des Affaires étrangères pour 4,86 milliards de FCFA, soit 5,49% ;
- le ministère de la Santé, de la Prévention et de l'Hygiène publique pour 4,64 milliards de FCFA, soit 5,23%.

2.1.3 - Gestion des crédits d'investissement

L'examen de la gestion des crédits d'investissement porte aussi bien sur les crédits d'investissement sur ressources internes que sur les crédits d'investissement sur ressources externes.

2.1.3.1 - Gestion des crédits d'investissement sur ressources internes

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

2.1.3.1.1 - Modifications des crédits en cours de gestion

Les modifications des crédits d'investissement ont porté sur leur montant et sur leur répartition.

2.1.3.1.1.1- Modification du montant des crédits de paiement

Le montant des crédits de paiement pour la gestion 2009 a été modifié par la LFR, par des ouvertures et annulations de crédits ainsi que par les reports de crédits disponibles en fin 2008.

Les crédits de paiement ont été réévalués à 407,75 milliards de FCFA par la LFR, soit une réduction de 30 milliards de FCFA. Les crédits affectés aux dépenses d'investissement exécutés par l'Etat ont connu une baisse de 46,75 milliards de FCFA alors que les transferts en capital ont augmenté de 16,75 milliards de FCFA.

Pour la gestion 2009, des ouvertures de crédits ont été effectuées pour un montant global de 57 378 233 439 FCFA.

La Cour a constaté parmi ces ouvertures figurent les décrets n° 1445 et 1446 pris le dernier jour de la gestion, c'est-à-dire à un moment où tous les engagements étaient arrêtés, pour des montants respectifs de 3 840 000 000 FCFA et 1 000 000 000 FCFA.

La Cour estime que cette pratique est de nature à rendre immédiatement caducs les crédits ouverts et démontre ainsi que l'urgence n'est pas complètement justifiée.

Parallèlement aux ouvertures de crédits, des crédits ont été annulés pour un montant de 60 659 233 439 de FCFA.

La Cour a constaté que parmi les actes d'annulation concernés, figure un arrêté n° 7474 du 06 août 2009 comportant des discordances entre le montant global de 690 000 000 de FCFA annoncé à l'article 1^{er} et les dotations supprimées par lignes budgétaires dont le cumul fait 680 000 000 de FCFA. Il en résulte ainsi un écart de 10 000 000 de FCFA.

La Cour demande au MEF de veiller à la fiabilité des données qui alimentent le système d'information.

En outre, la Cour constate que certains décrets portant modification du montant des crédits d'investissement prévoient à la fois des annulations et des ouvertures de crédits alors qu'aux termes des dispositions de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de Finances, « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du Ministre chargé des Finances après avis du ministre intéressé ».

La Cour considère que ces dispositions doivent être respectées.

2.1.3.1.1.2- Modification de la répartition

Outre les écarts entre les informations figurant au PLR et celles contenues dans les actes modificatifs, la Cour constate que les dispositions de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances limitant le plafond des modifications réglementaires au dixième de la dotation des chapitres intéressés ne sont pas respectées. Le contrôle effectué à ce niveau montre que les crédits mouvementés dépassent dans certains cas le dixième de la dotation des sections.

La Cour recommande au MEF de veiller, d'une part, à la cohérence des informations figurant au PLR et aux actes modificatifs et, d'autre part, au respect du plafond autorisé pour les modifications réglementaires.

2.1.3.1.2 - Utilisation des crédits

2.1.3.1.2.1 - Dépassement de crédits

L'utilisation des crédits d'investissement a été marquée par des dépassements d'un montant de 2,98 milliards de FCFA, répartis entre le titre 5 pour 0,51 milliard de FCFA et le titre 6 pour 2,47 milliards de FCFA. Les actes complémentaires fournis par le MEF n'effacent pas la totalité des dépassements. De surcroît, certains d'entre eux ne sont pas probants pour défaut de numéro, de signature etc.

La Cour demande au MEF de veiller à l'avenir au respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à la forme et au contenu des actes modificatifs de crédits.

2.1.3.1.2.2 - Crédits non consommés

Les dépenses d'investissement ont dégagé des crédits non consommés d'un montant de 65,56 milliards de FCFA. Le titre 5 est concerné pour 49,85 milliards de FCFA et le titre 6 pour 15,71 milliards de FCFA.

Au titre 5, les principaux ministères concernés sont le ministère de l'Economie et des Finances pour 7,52 milliards de FCFA et le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat de

l'Hydraulique et de l'Assainissement pour 5,55 milliards de FCFA.

Au titre 6, les principaux ministères concernés sont le ministère l'Economie et des Finances pour 5,04 milliards de FCFA et le ministère de la Communication pour 2 milliards de FCFA.

2.1.3.2 - Gestion des dépenses d'investissement sur ressources externes

Pour des prévisions de 247 milliards de FCFA, les dépenses d'investissement sur ressources externes s'élèvent à 262,14 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 106,13%.

2.1.3.2.1 - Modification des autorisations en cours de gestion

La LFR a procédé à une baisse d'égal montant des financements acquis et des prévisions de tirage pour 13 milliards de FCFA, par rapport à la LFI.

2.1.3.2.2 - Utilisation des crédits

Sur des prévisions de tirage sur subventions de 116,16 milliards de FCFA, les dépenses effectivement ordonnancées s'élèvent à 134,45 milliards de FCFA. Il en résulte des dépassements d'un montant de 18,29 milliards de FCFA.

En outre, les tirages effectifs sur emprunts relatifs aux investissements sur ressources extérieures s'élèvent à 127,69 milliards de FCFA pour des prévisions de 130,84 milliards de FCFA, donnant lieu à des ressources non mobilisées d'un montant de 3,15 milliards de FCFA.

La Cour relève que l'ajustement des crédits d'investissement proposé aux articles 6 et 8 du PLR procède à des compensations entre les ouvertures de crédits complémentaires et les annulations de crédits non consommés aussi bien pour les investissements exécutés par l'Etat que pour les transferts en capital.

Elle a rappelé que les dépassements doivent donner lieu à des ouvertures complémentaires, les crédits non consommés à des annulations et que les deux opérations doivent être effectuées de façon distincte.

2.2.- Gestion des Comptes Spéciaux du Trésor

Des ressources et des charges ont été prévues à un compte « 96.xxx. Avances à 1 an à divers comptes » pour respectivement 800 millions et 2 milliards de FCFA.

Par ailleurs, des comptes spéciaux du Trésor dont ceux du FNR, d'avances à 1 an à divers comptes et d'avances à 1 an aux particuliers ont été votés en déséquilibre.

La Cour constate que le compte « 96.xxx. Avances à 1 an à divers comptes » ne figure pas dans les sous-comptes de cette catégorie prévus dans la nomenclature budgétaire et n'est pas, non plus, ouvert par une loi de Finances. Elle rappelle que les comptes d'affectation spéciale doivent être votés en équilibre.

2.2.1 - Modification des crédits en cours de gestion

La LFR a apporté une modification à la hausse des crédits ouverts aux comptes spéciaux du Trésor de 2,90 milliards de FCFA, les portant ainsi à 61,06 milliards de FCFA.

En 2009, seul l'arrêté n° 10197 du 02 novembre 2009 portant virement de crédits a modifié la répartition à l'intérieur des lignes budgétaires du compte d'affectation spéciale « Fonds de lutte contre l'incendie ».

2.2.2 - Utilisation des crédits

2.2.2.1- Dépassements de crédits

L'exécution des CST a entraîné des dépassements de 11,24 milliards de FCFA, imputables au « Fonds national de retraite » pour 3,11 milliards de FCFA et au compte « avances 1 an aux particuliers » pour 8,13 milliards de FCFA.

La Cour rappelle qu'en vertu des dispositions des articles 26 et 29 de la LOLF les crédits affectés au FNR et aux comptes d'avances sont des crédits limitatifs.

2.2.2.2 - Crédits non consommés

En 2009, l'utilisation des crédits des CST ouverts par les lois de finances a donné lieu à des crédits non consommés d'un montant total de 6,82 milliards de FCFA.

Ces crédits concernent principalement les comptes d'avances pour 2,80 milliards de FCFA, les comptes de prêts pour 2,55 milliards de FCFA et les comptes d'affectation spéciale pour 1,33 milliards de FCFA.

2.2.3 - Reports des soldes des comptes spéciaux

En 2009, l'exécution des comptes spéciaux du Trésor a dégagé un solde créditeur de 7,47 milliards de FCFA. En tenant compte du report du solde de la gestion 2008 qui s'établit à 32,98 milliards de FCFA, le solde des comptes spéciaux du Trésor au 31 décembre 2009 s'élève à 40,45 milliards de FCFA.

Compte tenu du non report des comptes d'affectation spéciale autres que le FNR, comme prévu à l'article 9 de la LFI, le montant à reporter des CST sur la gestion 2010 s'élève à 39,35 milliards de FCFA.

2.2.4. Autres aspects de la gestion des comptes spéciaux du Trésor

- Régularisation des plus-values de recettes des comptes d'affectation spéciale

L'exécution du Fonds national de retraite a généré des plus-values de recettes d'un montant de 3,96 milliards de FCFA. En vertu des dispositions de l'article 26 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, la mobilisation de cette plus-value pour l'exécution de dépenses requiert la prise d'un arrêté par le ministre de l'Economie et des Finances majorant les crédits de ce compte. Un arrêté de majoration de crédits n'a pas été pris à cet effet.

- Non fixation du découvert des comptes de commerce

La Cour constate que, comme pour les gestions précédentes, le découvert autorisé pour les comptes de commerce n'est pas fixé en 2009, en violation des dispositions de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances.

- « Suppression » des comptes de commerce de la DPS (Direction de la Prévision et de la Statistique) et de l'Administration pénitentiaire

Il est mentionné dans l'exposé général des motifs de la loi n° 2008-70 du 11 décembre 2008 portant loi de Finances pour l'année 2009, que les comptes de commerce de la DPS et de l'Administration pénitentiaire sont supprimés parce qu'ils ne fonctionnent pas.

Cependant, la suppression n'a pas été effective dans le dispositif de la loi.

- Défaut de recouvrement d'un prêt arrivé à échéance

En 2004, le MEF avait accordé, par décision n° 010117/MEF/DMC du 12 novembre 2004, un prêt de 200 millions de FCFA à la Nouvelle Société Textile du Sénégal (NSTS) remboursable in fine dans un délai de cinq (5) ans, c'est-à-dire en novembre 2009. La Cour constate que le montant en question n'a pas fait l'objet de recouvrement.

- Non sincérité des prévisions des comptes d'avances

Le compte « 96.xxx avances à 1 an à divers comptes », prévu en recettes et en dépenses pour des montants respectifs de 800 millions et 2 milliards de FCFA, n'a été exécuté ni en recettes ni en dépenses, ce qui gonfle artificiellement les crédits disponibles.

En revanche, le compte « 96.609. Avances à 1 an aux particuliers », qui n'a enregistré aucune prévision, a réalisé des recettes et des dépenses pour des montants respectifs de 8 046 288 535 et 8 130 889 480 de FCFA.

La Cour considère que ces deux situations sont de nature à fausser le montant des prévisions.

Elle estime, en outre, que les opérations suivies dans un compte spécial du Trésor ne peuvent être assimilées à des opérations de trésorerie et qu'elles ont bien un impact sur le résultat budgétaire puisqu'elles sont suivies en recettes et en dépenses dans un compte de la classe 9.

2.2.5. « Suspension » du compte garanties et avals

La loi n° 2008-70 du 11 décembre 2008 portant loi de Finances pour l'année 2009 dispose en son article 14 que « le compte garanties et avals est suspendu ».

La notion de suspension du compte spécial du Trésor n'existe pas dans la loi organique relative aux lois de finances.

Il s'y ajoute que le compte garanties et avals enregistre depuis plusieurs gestions un solde débiteur de 1 686 625 220 FCFA dont l'apurement n'a été indiqué ni dans la loi de Finances ni dans les autres documents accompagnant le projet de loi de règlement.

DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE DE LA GESTION 2009

La déclaration générale de conformité est établie en application notamment de l'article 37 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007, qui dispose : « Le projet de loi de règlement est accompagné (...) d'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables de l'Etat et le Compte général de l'administration des Finances ».

1- Sur la production des balances devant servir à l'élaboration de la déclaration générale de conformité

La Cour relève, comme pour les gestions précédentes, que les balances des comptables principaux ne sont pas produites à bonne date. En effet, ce n'est qu'à la séance contradictoire d'examen du rapport sur l'exécution des lois de finances (RELF) et de la déclaration générale de conformité, tenue le 20 septembre 2011, que le MEF a produit les balances générales des comptes consolidés revêtues de la signature des comptables.

La Cour a ainsi réitéré sa demande consistant, pour le MEF, à produire les balances générales des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat dans les délais et selon les formes réglementaires.

Par ailleurs, la Cour observe que la prescription de l'UEMOA résultant des dispositions de l'article 37 de sa directive n°05-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances aux termes desquelles la Cour doit produire une « déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des Finances » n'est pas satisfaite.

En effet, le ministre de l'Economie et des Finances n'a pas produit à la Cour son compte administratif, se fondant ainsi sur les dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007 qui assimilent le compte de l'ordonnateur au Compte général de l'administration des finances (CGAF).

La Cour rappelle que les dispositions précitées sont contraires à la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances. En effet, le Compte général de l'Administration des finances n'est qu'un compte de centralisation des comptes des comptables principaux du Trésor. A cet égard, il ne peut tenir lieu de document retraçant la comptabilité administrative du ministre chargé des Finances.

2- Sur le rapprochement entre la balance de sortie 2008 et la balance générale d'entrée 2009 du CGAF.

La Cour a d'abord procédé à la vérification de l'exactitude des montants inscrits en débit et en crédit du CGAF.

Sur les totaux de la balance de sortie 2008, après pointage, la Cour constate une majoration du total des débits pour un montant de 2 537 271 240 F CFA et du total des crédits pour un montant de 2 538 271 240 F CFA.

A la balance d'entrée 2009, la Cour constate également une majoration du total des crédits pour un montant de 1 000 000 F CFA, résultant du montant global des comptes 442 qui est majoré d'égal montant.

Sur le report de la ligne de compte, la Cour constate un report supplémentaire net de 90 613 021 922 F CFA en balance d'entrée de 2009 par rapport aux soldes obtenus à la clôture de 2008. Les différences sont notées dans les comptes des classes 3, 4, 5 et 9.

Le MEF explique ces différences par des erreurs de reports et par des opérations de régularisation passées après reddition par des comptables principaux de l'Etat.

La Cour a enfin constaté que les comptes « 436.10.80 ARD Louga », « 511.31 Chèques à encaisser entre CC » et « 511.32 Chèques à encaisser entre CC & ... » ont été inscrits en ouverture dans la balance générale des comptes de 2009, alors qu'ils ne figuraient pas à la balance générale des comptes de 2008. Le MEF a expliqué que cette situation découle de l'érection des ARD en établissements publics (compte 436) et d'erreurs dans l'apurement des comptes 511.

3- Sur le rapprochement entre les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat et le CGAF

La Cour a constaté, aussi bien en ce qui concerne le budget général que les comptes spéciaux du Trésor, que les résultats du Compte général de l'Administration des Finances et des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat sont concordants.

4- Sur les transferts au compte permanent des découverts du Trésor

La Cour a relevé que :

- l'excédent des dépenses sur les recettes du budget général, établi à 81 695 774 244 F CFA dans le PLR, est conforme au montant figurant dans le CGAF ;
- le solde créditeur des comptes spéciaux du Trésor non reporté en 2009 est établi à 1 098 787 750 F CFA et est conforme à celui du CGAF ;
- le montant des pertes nettes sur opérations de trésorerie arrêté à 2 309 477 700 F CFA est confirmé par le CGAF.

En conséquence, la Cour,

DECLARE CE QUI SUIIT :

- 1- S'agissant des opérations des comptes spéciaux du Trésor, les montants des opérations retracées dans les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat sont identiques à ceux du CGAF.
- 2- Les soldes des comptes mentionnés aux articles 11, 12 et 13 du projet de loi de règlement dont le transfert au compte permanent des découverts du Trésor est proposé à l'article 14 dudit projet de loi, concordent avec ceux qui apparaissent au développement des comptes du Compte général de l'Administration des Finances.
- 3- La balance générale de sortie de 2008 n'est pas exactement reprise en balance d'entrée de 2009. L'écart constaté en débit et crédit est de 90 613 021 922 FCFA.
En outre, les chiffres figurant à chacune de ces balances comportent des incohérences en ce qui concerne les totaux des débits et des crédits.
- 4- En l'absence d'un compte administratif, le rapprochement entre les comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur n'a pas pu être effectué.

La Cour n'est pas en mesure de déclarer conformes les comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur.

CHAPITRE II EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2010

1. RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2010

Les prévisions rectifiées du budget 2010 s'établissent ainsi qu'il suit : 1882,53 milliards de FCFA en ressources, 1933,88 milliards de FCFA en charges, soit un déficit prévisionnel de 51,35 milliards de FCFA.

Son exécution fait ressortir un solde négatif de 166,03 milliards de FCFA résultant de recettes qui se chiffrent à 1797,15 milliards de FCFA et de dépenses qui s'élèvent à 1963,18 milliards de FCFA.

L'exécution des lois de finances pour l'année 2010 présente les résultats indiqués au tableau ci-après :

Tableau n° 7 : Prévisions et opérations effectives des lois de Finances 2010

Ce tableau fait ressortir une situation dégageant un solde global négatif de 166,03 milliards de FCFA dont 161,38 milliards de FCFA pour le budget général et 4,65 milliards de FCFA pour les comptes spéciaux du Trésor.

En milliards de FCFA

1.1.- Opérations du budget général

Nature des opérations	Prévisions LFI			Prévisions LFR1			Prévisions LFR2			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde	Ress.	Charges	Solde réel
A - BUDGET GENERAL	1780,00	1822,80	-42,80	1816,99	1868,22	-51,23	1816,87	1868,22	-51,35	1720,14	1891,52	-161,38
I - OPERATIONS DONT LE TRESOR EST COMPTABLE ASSIGNATAIRE												
TOTAL I	1506,70	1549,50	-42,80	1543,69	1594,92	-51,23	1543,57	1594,92	-51,35	1428,08	1589,46	-161,38
Titre 1 Dette publique		174,10			189,13			189,13			188,48	
Titre 2 Personnel		396,80			396,80			396,80			392,34	
Titre 3 Fonctionnement		289,20			314,02			339,47			329,98	
Titre 4 Autres transferts courants		249,90			255,47			248,02			242,34	
Titre 5 Dépenses exécutées par l'Etat		129,45			130,45			117,71			120,32	
Titre 6 Transfert en Capital		310,05			309,05			303,79			316,00	
II - OPERATIONS DONT LE TRESOR N'EST PAS COMPTABLE ASSIGNATAIRE												
TOTAL II	273,30	273,30	0,00	273,30	273,30	0,00	273,30	273,30	0,00	292,06	292,06	0,00
dépenses en investissement sur ressources externes dont :												
sur emprunt	156,33	156,33		156,33	156,33		156,33	156,33		155,34	155,34	
sur subventions	116,97	116,97		116,97	116,97		116,97	116,97		136,72	136,72	
B - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	65,66	65,66	0,00	65,66	65,66	0,00	65,66	65,66	0,00	77,01	81,66	-4,65
TOTAL (A+B)	1845,66	1888,46	-42,80	1882,65	1933,88	-51,23	1882,53	1933,88	-51,35	1797,15	1963,18	-166,03

Prévu à 1816,87 milliards de FCFA en ressources et à 1868,22 milliards de FCFA en charges, le budget général a été exécuté en recettes à 1720,14 milliards de FCFA et en dépenses à 1881,52 milliards de FCFA. Il en découle un solde d'exécution négatif de 161,38 milliards de FCFA.

1.1.1.-Recettes du budget général

Les recettes du budget général sont d'un montant de 1720,14 milliards de FCFA pour des prévisions de 1816,87 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 94,68%.

Les recettes fiscales s'élèvent à 1143,33 milliards de FCFA, sur des prévisions de 1210 milliards de FCFA, soit une moins-value de 66,67 milliards de FCFA en valeur absolue et 5,51% en valeur relative.

Les recettes fiscales ont enregistré une hausse de 14,01% par rapport à 2009.

En 2010, l'Etat du Sénégal a pu satisfaire le critère de convergence de l'UEMOA, relatif au taux de pression fiscale qui doit être supérieur ou égal à 17%.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des restes à recouvrer sur impôts directs perçus par voie de rôle.

Tableau n° 8 : Evolution des restes à recouvrer sur impôts directs perçus par voie de rôle de 2006 à 2010

En milliards de FCFA

Gestions	2006	2007	2008	2009	2010
Restes à recouvrer au 31/12	76,81	92,65	111,57	118,64	117,75
Taux d'évolution %	Na	20,62	20,42	6,34	-0,75

En 2010, comme durant les gestions précédentes, le faible taux de recouvrement des restes à recouvrer des années antérieures pose la question de l'apurement des cotes.

En outre, par décret n° 2008-1224 du 30 octobre 2008 modifiant le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, le Gouvernement a pris la décision de transférer progressivement, à partir du 1^{er} janvier 2009, la compétence du recouvrement des impôts directs d'Etat de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) à la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID).

Les modifications introduites par le décret n° 2008-1224 précité posent le problème des modalités d'apurement du montant des restes à recouvrer, lesquels résultent de cotes dont la prise en charge a été effectuée par les comptables du Trésor.

Aux difficultés d'apurement constatées les années précédentes, s'ajoute celle liée à la compétence exercée auparavant par le Trésor et désormais dévolue à la DGID.

C'est pourquoi, la Cour demande au ministère de l'Economie et des Finances de déterminer, avec diligence, les modalités d'apurement des restes à recouvrer sur impôts directs au regard des dispositions du décret n° 2008-1224 ci-dessus cité.

Les recettes non fiscales sont réalisées à 33,44 milliards de FCFA sur des prévisions de 43 milliards de FCFA, soit une moins-value de 9,56 milliards de FCFA en valeur absolue et 22,23% en valeur relative.

Les autres recettes, constituées de dons, de remboursements de prêts et avances, d'emprunts intérieurs et de recettes exceptionnelles s'élèvent à 251,31 milliards de FCFA, sur des prévisions de 236,21 milliards de FCFA, soit une plus-value de 15,1 milliards de FCFA en valeur absolue et 6,39% en valeur relative.

Les recettes exceptionnelles ont été exécutées à hauteur de 98,06 milliards de FCFA pour des prévisions de 61,9 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 158,42%.

Prévues pour 273,30 milliards de FCFA, les recettes extérieures sont exécutées à 292,06 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution global de 106,86%. Elles comprennent des emprunts pour 136,72 milliards de FCFA et des subventions pour 155,34 milliards de FCFA.

1.1.2.-Dépenses du budget général

Les réalisations de dépenses du budget général s'établissent à 1 881,52 milliards de FCFA pour des prévisions de 1 868,22 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 100,71%.

Elles sont constituées de dépenses exécutées par le Trésor pour un montant de 1 589,46 milliards de FCFA et de dépenses d'investissements sur ressources externes pour 292,06 milliards de FCFA.

Selon la nature, elles sont relatives à la dette publique, au personnel, au fonctionnement, aux transferts et aux investissements :

1.1.2.1.-Dettes publiques

L'évolution du service de la dette sur les cinq dernières gestions figure au tableau ci-après :

Tableau n° 9: Evolution du service de la dette publique de 2006 à 2010

En milliards de FCFA

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Prévisions	97,50	88,20	116,90	150,00	189,13
- D.P. intérieure	31,70	24,30	36,6	52,83	71,62
- D.P. extérieure	65,80	63,90	80,3	97,17	117,51
Réalisations	154,15	142,98	160,88	155,91	188,48
· D.P. intérieure	32,13	48,21	39,48	60,49	67,02
· D.P. extérieure	122,02	94,77	121,4	95,42	121,46
Ecart (prévisions/dépenses)	-56,65	-54,78	-43,98	-5,91	0,65
Taux d'évolution des réalisations (%)	Na	-7,25	12,52	-3,09	20,89

Le service de la dette publique a évolué en dents de scie entre 2006 et 2010. Il y a eu des baisses en 2007 et 2009 respectivement de 11,17 milliards de FCFA et de 4,97 milliards de FCFA et des augmentations en 2008 et en 2010 respectivement de 17,9 milliards de FCFA et de 32,57 milliards de FCFA.

L'évolution de l'encours de la dette publique extérieure entre 2007 et 2010 est retracée dans le tableau ci-après :

Tableau n° 10 : Evolution de l'encours de la dette publique extérieure (2007-2010)*En milliards de FCFA*

	Encours au 31-12-2007	Encours au 31-12-2008	Encours au 31-12-2009	Encours au 31-12-2010
Crédits multilatéraux	612,1	716,3	973,8	1080,97
FMI	10,8	28,8	163,2	188,3
BIRD/IDA	358,2	417,8	480,9	531,92
BEI/FED/FND	11,4	11,1	10,4	13,42
BAD/FAD	66,7	89,1	101,3	125,54
OPEP/BADEA/BID/FASA	99,8	100,4	136,8	137,69
AUTRES	65,2	69,2	81,2	84,10
Crédits bilatéraux	353,4	453,5	559,5	576,74
PAYS DE L'OCDE	60,2	131,0	190,5	208,27
PAYS ARABES	235,0	248,6	252,7	249,76
AUTRES	58,2	73,9	116,3	118,71
Dette commerciale	2,9	1,7	1,0	0,14
DONT GARANTIE	2,9	1,7	1,0	0,14
EUROBOND			90,0	93,98
TOTAL ENCOURS	968,5	1171,6	1624,4	1751,84

Source : Direction de la dette et de l'Investissement et DPEE

L'encours de la dette extérieure au 31 décembre 2010 est de 1 751,84 milliards de FCFA. L'encours de la dette intérieure, à la même date, est arrêté à 739,36 milliards de FCFA, selon la lettre n° 0481/MEF/DGCPT/TG du 19 septembre 2011.

Ainsi, l'encours total de la dette publique est de 2491,2 milliards de FCFA et qui représente 39.17% du PIB nominal qui est de 6359,2 milliards de FCFA. Ainsi, le Sénégal respecte le critère de convergence de l'UEMOA fixé un taux plafond de 70%.

1.1.2.2.-Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont exécutées à 392,34 milliards de FCFA pour des prévisions de 396,80 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 98,88%. Elles représentent 24,68% des dépenses sur ressources internes et 34,31% des recettes fiscales. Comparées à 2009, elles ont augmenté de 7,66%.

Le ratio masse salariale sur recettes fiscales est de 34,31%. A ce taux, le Sénégal respecte en 2010 le critère de convergence de l'UEMOA qui fixe un plafond de 35% sur la base des dépenses de personnel imputées au titre 2.

1.1.2.3.- Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont exécutées à 329,98 milliards de FCFA pour 339,47 milliards de FCFA de prévisions, soit un taux d'exécution de 97,20%. Elles représentent 20,76% des dépenses sur ressources internes.

La Cour a constaté que les dépenses extrabudgétaires ont été exécutées au niveau de la ligne 3 60 30217008011 6233 intitulée « frais d'actes et de contentieux ». Le détail des ordonnancements effectués au niveau de cette rubrique ainsi que les services de l'Etat concernés n'ont pas été communiqués à la Cour.

1.1.2.4.-Dépenses de transfert

Les dépenses des autres transferts courants sont exécutées à 242,34 milliards de FCFA pour des prévisions de 248,02 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 97,70%. Elles représentent 15,25% des dépenses sur ressources internes.

1.1.2.5.-Dépenses en capital

Les autorisations de programme sont évaluées à 3437,69 milliards de FCFA, les financements acquis à 2514,16 milliards de FCFA.

- Investissements pour lesquels le Trésor public est comptable assignataire

Les dépenses en capital sur ressources internes s'élèvent à un montant de 436,32 milliards de FCFA pour des prévisions arrêtées à 421,50 milliards de FCFA, soit une progression de 18,16% par rapport à 2009 où elles s'établissaient à 369,25 milliards de FCFA.

Ces dépenses sont réparties pour 120,32 milliards de FCFA en investissements exécutés par l'Etat et 316 milliards de FCFA en transferts en capital.

En 2010, le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales s'établit à 38,16%.

Ce ratio respecte le critère de convergence de l'U.E.M.O.A qui fixe un taux plancher de 20%.

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

Prévues pour 273,30 milliards de FCFA, les dépenses sur ressources externes sont exécutées à 292,07 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 106,87%. Ces dépenses sont réparties en emprunts pour 155,34 milliards de FCFA et en subventions pour 136,72 milliards de FCFA.

Les dépenses d'investissement sur ressources externes se répartissent par secteur comme indiqué au tableau ci-dessous :

Tableau n° 11: Dépenses effectives sur ressources externes par secteur d'activité en 2010

En FCFA

Secteurs	Emprunts	Subventions	Total	Part (%)
Primaire	47 664 607 094	30 585 799 784	78 250 406 878	26,79
Secondaire	5 697 320 303	16 610 331 123	22 307 651 426	7,64
Tertiaire	61 307 448 821	26 865 615 002	88 173 063 823	30,19
Quatenaire	40 674 393 585	62 659 623 900	103 334 017 485	35,38
Total	155 343 769 803	136 721 369 809	292 065 139 612	100

Les tirages pour le compte du secteur quaternaire ont été les plus importants. Ils représentent 35,38% des dépenses sur ressources externes ordonnancées. Le secteur secondaire a la part la plus faible des dépenses d'investissement sur ressources externes avec 7,64%.

Les dépenses d'investissements sur ressources externes se répartissent, par bailleurs, comme indiqué au tableau qui suit :

Tableau n° 12 : Dépenses d'investissement par bailleurs en 2010

En FCFA

Bailleurs	Emprunts	Subventions	Total	Part (%)
AID	46 307 249 951	1 949 981 973	48 257 231 924	16,52
CFD	16 398 925 000	9 194 889 337	25 593 814 337	8,76
FAD	25 340 046 000	798 224 250	26 138 270 250	8,95
FED	-	41 016 077 027	41 016 077 027	14,04
USAID	-	45 441 759 225	45 441 759 225	15,57
AUTRES		38 320 437 997	105 617 986 849	36,16
Total	155 343 769 803	136 721 369 809	292 065 139 612	100

L'AID est la source externe de financement des investissements du Sénégal dont la contribution au budget 2010 est la plus importante. Cette contribution s'élève à 46,30 milliards de FCFA et représente 16,52% des projets du BCI financés sur ressources externes. L'AID est suivie par l'USAID dont la contribution est de 45,44 milliards de FCFA, soit 15,57% du total des investissements sur ressources externes. Le FED est le troisième bailleur du Sénégal avec des financements d'un montant total de 41,02 milliards, soit 14,04% des investissements sur ressources externes.

1.2.- Comptes spéciaux du Trésor

Prévues à 65,66 milliards de F CFA, les recettes ont été exécutées à 77,01 milliards de F CFA, dégageant ainsi une plus-value de 11,35 milliards de F CFA, soit un taux d'exécution de 117,29%.

Prévues à 65,66 milliards de F CFA, les dépenses des comptes spéciaux du Trésor ont été exécutées à 81,66 milliards de F CFA, soit un taux d'exécution de 124,37%.

Les CST ont dégagé un solde débiteur de 4,65 milliards de F CFA, soit une dégradation de 12,13 milliards de F CFA, par rapport à celui de 2009 qui était créditeur de 7,48 milliards de F CFA. Avec un report de solde de 39,35 milliards de F CFA de la gestion 2009, le solde au 31 décembre 2010 des comptes spéciaux du Trésor s'élève à 34,70 milliards de F CFA.

Parmi les CST, le FNR mérite une attention particulière. Avec des recettes de 58,14 milliards de F CFA et des dépenses de 57,96 milliards de F CFA, il présente un solde de 0,18 milliard de F CFA. Cependant, sur les quatre dernières années, ce solde est sur une tendance de dégradation comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 13: Evolution des réalisations de recettes et de dépenses du FNR de 2007 à 2010

En milliards de FCFA

Eléments	2 007	2 008	2 009	2 010	Evolution 09/08 (%)	Evolution 10/09 (%)
Recettes	48,94	50,46	53,96	58,14	6,94	7,75
Dépenses	41,66	47,07	51,11	57,96	8,58	13,40
Soldes	7,28	3,39	2,85	0,18	-15,93	-93,68

Le solde du FNR, même s'il est resté créditeur de 2007 à 2010, connaît une dégradation d'année en année passant de 7,28 milliards de FCFA à 0,18 milliard de FCFA. Ce solde a diminué de 15,93% entre 2008 et 2009 et de 93,68% entre 2009 et 2010.

Si aucune mesure de redressement n'est mise en œuvre, dès la gestion 2011, le compte pourrait enregistrer un déficit qui va entamer progressivement les réserves du Fonds compromettant ainsi le versement régulier des pensions aux bénéficiaires.

La Cour demande au ministère de l'Economie et des Finances de faire diligenter les travaux de la commission mise en place pour la détermination d'une solution durable au fonctionnement du FNR.

1.3.- Gestion des opérations de trésorerie

Durant l'année 2010, la gestion des opérations de trésorerie de l'Etat a occasionné des pertes d'un montant total de 490 407 907 FCFA, soit une baisse de 1 819 069 793 FCFA par rapport à celles de 2009 qui s'élevaient à 2 309 477 700 FCFA.

2.-GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

2.1.- Gestion du budget général

2.1.1.- Gestion des dépenses ordinaires

2.1.1.1.- Modifications sur les montants des crédits

Les crédits de dépenses ordinaires de 1 110 milliards de FCFA dans la LFI ont été portés à 1 155,42 milliards de FCFA par la LFR1 et à 1 173,42 milliards de FCFA par la LFR2, soit des augmentations respectives de 45,42 milliards de FCFA et de 18 milliards de FCFA. En plus des modifications législatives, il y a eu des ouvertures de crédits pour 11 847 193 499 FCFA et des annulations de crédits pour 11 593 793 299 FCFA.

Le tableau ci-dessous indique la situation des ouvertures de crédits supplémentaires par décrets d'avances concernant le titre 3.

Tableau n° 14 : Ouvertures de crédits au titre 3 par décrets d'avances pour la gestion 2010

<i>En FCFA</i>		
N° Décret	Date	Montant
1436	29/10/2010	175 400 200
1484	10/11/2010	6 734 396 713
1531	24/11/2010	4 659 396 586
1548	02/12/2010	278 000 000
Total		11 847 193 499

Les décrets figurant au tableau ci-dessus ont été pris en application de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée par la loi organique n°2007-29 du 10 décembre 2007, notamment en son article 12 al 2 qui dispose : « *En cas d'urgence, s'il est établi, sur rapport du ministère chargé des finances que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avances. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances* ».

La Cour a constaté que seul le décret n° 2010- 1436 du 29 octobre 2010 figure à l'article 21 de la deuxième loi de finances rectificative qui a pour objet la ratification des crédits ouverts par décrets d'avances. Les autres décrets n'ont pas été proposés à la ratification bien que la LFR soit datée du 27 décembre 2010.

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de faire ratifier tout décret d'avances « dans la plus prochaine loi de finances ».

2.1.1.2.- Modifications de la répartition des crédits

Les modifications apportées à la répartition des crédits se sont traduites par des augmentations et par des réductions équivalentes pour un montant de 3,58 milliards de FCFA.

- Ratio des modifications sur les crédits de la gestion

Les dispositions de l'article 15, alinéa 3, de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances limitent le plafond des modifications réglementaires au dixième de la dotation des chapitres intéressés.

A titre indicatif, la Cour a procédé au rapprochement entre les modifications de crédits et la dotation des sections concernées. Le tableau qui suit montre que la limite du dixième des dotations n'est pas respectée par les actes modificatifs.

Tableau n° 15: Comparaison des montants modifiés avec la limite autorisée en 2010

En FCFA

Section	Total (LFR2+ouvert/annulation)	I/10 du Total (LFR2+ouvert/annulation)	Modifications selon le PLR	Ecarts à justifier en valeur absolue
Titre 3				
43	8 002 697 673	800 269 767	- 870 529 776	70 260 009
46	909 955 840	90 995 584	- 180 796 809	89 801 225
47	118 381 660	11 838 166	- 13 291 891	1 453 725
64	114 725 920	11 472 592	- 16 968 230	5 495 638
72	142 245 000	14 224 500	- 16 204 804	1 980 304
Titre 4				
39	71 474 000	7 147 400	- 11 064 100	3 916 700
52	368 515 000	36 851 500	159 985 725	123 134 225
56	391 620 000	39 162 000	- 50 000 000	10 838 000

La Cour recommande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller, en procédant à des modifications de crédits, au respect de la limite du dixième des dotations.

La Cour a constaté que des virements de crédits ont été effectués du titre 4 au titre 3, comme indiqué au tableau ci-dessous :

Tableau n° 16: Virements des crédits du titre 4 au titre 3 en 2010*En FCFA*

Référence de l'acte	Origine	Montant	Destination
Arrêté n° 011 261 du 27 décembre 2010	40.4.83517066011.6432	3 180 000	60.3.9122344010.6912
	49.4.44117153010.6311	2 091 000	
	50.4.40011048010.6311	2600 000	
	52.4.52011034010.6421	5 000 000	
	53.4.44117176010.6432	142 000	
	54.4.62234431020.6311	80 000	
	55.4.5022292010.6452	2000 000	
	56.4.82946014001.6419	50 000 000	
	57.4.44117212010.6432	438 900	
	65.4.21915106010.6419	43 568 000	

Ce tableau montre que des crédits ont été prélevés du titre 4 du budget de plusieurs sections pour abonder le titre 3 de la section 60. Ces modifications ne respectent pas les dispositions de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances modifiée qui prévoient que les virements de crédits par décret doivent intervenir à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère ou institution.

La Cour rappelle au ministère de l'Economie et des Finances que les virements de crédits, qu'ils soient effectués par décret ou par arrêté, doivent s'opérer à l'intérieur d'un même titre.

2.1.1.3. Dépassements de crédits

Les titres 2 et 3 ont été exécutés en dépassement pour un montant global de 47,28 milliards de F CFA. En effet, pour des crédits de la gestion affectés à ces titres de 292,45 milliards de F CFA, les dépenses réalisées se sont élevées à 339,73 milliards de F CFA.

Sur ces dépassements de crédits des dépenses courantes, le poste dépenses de personnel réalise 43,63 milliards de FCFA, celui des dépenses de fonctionnement enregistre un montant de 3,65 milliards de FCFA.

Ces dépassements se répartissent en dépassements sur crédits évaluatifs pour 47,10 milliards de F CFA et en dépassements sur crédits limitatifs pour 0,18 milliard de F CFA. Les dépassements sur crédits évaluatifs se répartissent, par section, ainsi qu'il suit :

- Primature : 1 699 339 674 FCFA ;
- Ministère Forces armées : 5 080 353 FCFA ;
- Ministère Intérieur : 3 366 240 256 FCFA ;
- Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique : 1 019 485 226 FCFA.

La Cour a attiré l'attention du ministère de l'Economie et des Finances sur l'importance du montant des dépassements sur crédits évaluatifs et sur leur récurrence.

Elle invite le ministère de l'Economie et des Finances à affiner ses prévisions afin qu'elles soient plus réalistes.

Les dépassements sur crédits limitatifs, pour un montant de 0,18 milliard de F CFA ne concernent que les dépenses de fonctionnement. Ils se répartissent comme indiqué au tableau qui suit.

Tableau n° 17: Dépassements sur crédits limitatifs en 2010

En FCFA

Section	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Dépassements	Part (%)
Fonctionnement				
36	58 573 534	76 433 600	17 860 066	10,31
41	688 458 342	690 628 072	2 169 730	1,25
46	729 159 031	857 908 232	128 749 201	74,34
55	902 454 021	921 020 618	18 566 597	10,72
72	126 040 196	131 883 322	5 843 126	3,37
Total	2 504 685 124	2 677 873 844	173 188 720	100

Ces dépassements sur crédits limitatifs s'expliqueraient par les derniers changements institutionnels intervenus en novembre 2010.

La Cour a rappelé au ministère de l'Economie et des Finances les dispositions de l'article 12, alinéa 2 de la LOLF n° 2001-09 du 15 octobre 2001 modifiée : « sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ».

2.1.2. Gestion des dépenses d'investissement

2.1.2.1. Dépenses d'investissement sur ressources internes

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement dont le Trésor public est comptable assignataire s'établit à 88,85% en 2010 contre 82,37% en 2009.

2.1.2.2. Dépenses d'investissement sur ressources externes

Pour l'année 2010, les prévisions de dépenses d'investissement sur ressources externes sont arrêtées à 273.30 milliards de FCFA,. Elles sont exécutées à hauteur de 292,07 milliards de FCFA soit un taux de 106.87%. Elles comprennent 155.36 milliards pour les emprunts et 136,72 pour les subventions.

- Modification des crédits en cours de gestion

En cours de gestion, les montants des crédits ont subi des modifications. Arrêtés initialement à 439,50 milliards de F CFA, les crédits de paiement ont été réévalués à 421,50 milliards de F

CFA. Des ouvertures de crédits ont été effectuées pour 17 897 861 586 F CFA. Des crédits ont été annulés pour 9 612 974 831 F CFA. En outre, les crédits disponibles en fin 2009 ont été reportés sur 2010 pour un montant de 21,97 milliards de F CFA.

La Cour constate que les décrets d'avances ci-dessous listés n'ont pas été ratifiés par la LFR2 du 27 décembre 2010 :

- n° 1424 du 21/10/2010 ;
- n° 1486 du 10/11/2010 ;
- n° 1533 du 24/11/2010 ;
- n° 1643 du 9/12/2010.

L'article 12 alinéa 4 dispose « (...) des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ».

Comme pour les crédits de fonctionnement, la Cour rappelle au ministère de l'Economie et des Finances que la loi organique, à son article 12 alinéa 2, fait obligation de ratifier les décrets d'avances pris dans l'urgence « dans la plus prochaine loi de finances ».

Outre les modifications qui ont porté sur le montant des crédits, ces derniers ont également été modifiés dans leur répartition par des hausses et diminutions qui s'équilibrent à 3,436 milliards de FCFA.

La Cour a aussi constaté que le décret n° 2010-1643 MEF/DGF du 09 décembre 2010 portant affectation au Festival Mondial des Arts Nègres (FESMAN) de ressources issues de la quote-part de l'Etat sur le trafic international entrant au Sénégal procède à l'ouverture de crédits d'un montant de 8 000 000 000 de FCFA.

Cette affectation de ressources du budget général à une dépense, en dehors des cas expressément prévus par la loi, est en violation du principe de l'universalité budgétaire. En effet, l'article 19 de loi n° 2001-09 du 15 octobre portant loi organique relative à la loi de finances dispose : « l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées à un compte unique intitulé budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. »

La Cour a constaté, par ailleurs, que certaines sections sans crédits disponibles à la fin de la gestion 2009 ont bénéficié de reports en 2010. Le tableau ci-après fait ressortir cette situation.

Tableau n° 18: Sections bénéficiant de reports de crédits en 2010 sans crédits disponibles en fin 2009

En FCFA

Section	Dépassements ou crédits nuls en 2009	Reports en 2010
Titre 5		
56	370 604 508	22 600 000
57	0	750 000
Titre 6		
57	0	174 000 000

Le ministère de l'Economie et des Finances soutient que la présentation de la situation des crédits en fin de gestion ne rend pas visible la situation individuelle des différents projets logés à un ministère. Ainsi, par le jeu de la contraction, un ministère peut afficher une absence de disponibilité de crédit en fin d'année alors que certains projets sous sa tutelle n'ont pas épuisé leurs crédits.

La Cour n'a pas reçu la situation d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes au niveau des projets, ce qui lui aurait permis d'apprécier la régularité des reports de crédit.

La Cour demande au ministère de l'Economie et des Finances de lui produire, à l'avenir, l'exécution des dépenses d'investissement par ministère et par projet.

- Dépassement de crédit

L'exécution des dépenses d'investissement sur ressources internes a donné lieu à un dépassement de crédits constaté à la section 43, titre 5, pour un montant de 7,65 milliards de F CFA.

Ce dépassement est autorisé par la loi de finances initiale puisqu'il concerne les impôts et taxes sur marchés publics financés sur fonds extérieurs qui sont dotés de crédits évaluatifs conformément à l'annexe 7 bis de ladite loi.

2.2.-Gestion des comptes spéciaux du Trésor

2.2.1. Utilisation des crédits

Les dépassements sur comptes spéciaux du Trésor s'élèvent à 18,44 milliards de F CFA, soit 28,08% du total des crédits ouverts pour l'ensemble des CST.

Le dépassement le plus important est réalisé au niveau du compte « avances à 1 an aux particuliers ». Alors qu'il n'a pas été doté de crédits, ce compte a exécuté des dépenses à hauteur de 8,72 milliards de FCFA, soit un dépassement d'égale montant, représentant 47,30% du total des dépassements.

Avec des dépassements de 5,96 milliards de FCFA et de 3,76 milliards de FCFA, le « Fonds national de retraite » et le compte « prêt aux particuliers » contribuent respectivement pour 32,33% et 20,37% au total des dépassements.

La Cour demande au ministère de l'Economie et des Finances de respecter les plafonds de crédits ouverts aux CST.

L'utilisation des crédits des CST ouverts par les lois de finances a donné lieu à des crédits non consommés d'un montant total de 2,44 milliards de F CFA.

2.2.2. Non fixation du découvert des comptes de commerce

Selon les dispositions de l'article 27 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, le découvert autorisé pour ces comptes a un caractère limitatif et doit être fixé annuellement.

Cependant, la Cour constate que, comme pour les gestions précédentes, ce découvert n'est pas fixé dans les lois de finances.

La Cour demande au ministère de l'Economie et des Finances de veiller à la fixation du découvert des comptes de commerce.

2.2.3 Défaut de recouvrement d'un prêt arrivé à échéance

En 2004, le ministère de l'Economie et des Finances avait accordé, par décision n° 010117/MEF/DMC du 12 novembre 2004, un prêt de 200 millions de FCFA à la Nouvelle Société Textile du Sénégal (NSTS) remboursable in fine dans un délai de cinq (5) ans, c'est-à-dire en novembre 2009 au plus tard. Or, au vu du PLR, la Cour constate que le compte de « prêts à divers organismes » auquel est imputée cette opération n'a enregistré aucune recette en 2009 et en 2010. Ce prêt n'a donc pas fait l'objet de recouvrement.

Le ministère de l'Economie et des Finances a informé que cette société a été liquidée et que le recouvrement de la créance de l'Etat serait poursuivi.

DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE GESTION 2010

1. Observations sur les comptes de gestion 2010

La Cour constate que les balances générales des comptes de gestion des comptaables principaux ne lui ont pas été transmises suivant les formes et les délais requis.

C'est lors de la séance contradictoire d'examen des projets de rapport sur l'exécution de la loi de finances et de déclaration générale de conformité, tenue le 15 novembre 2011, que le ministère de l'Economie et des Finances a produit les balances générales des comptes consolidés revêtues de la signature des comptaables principaux.

La Cour réitère sa demande au ministère de l'Economie et des Finances de produire les balances générales des comptes de gestion des comptaables principaux de l'Etat dans les délais et selon les formes réglementaires.

La Cour observe aussi que, se fondant sur les dispositions de l'article 37 de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois des finances, modifiées par la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007, le ministère de l'Economie et des Finances a produit le Compte général de l'Administration des Finances, document de centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

Or, l'article 37 de la Directive n° 05/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 de l'UEMOA relative aux lois de finances dispose que : « Le projet de loi de règlement est accompagné (...) d'un rapport du juge des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des finances.

La Cour relève que la nouvelle rédaction de l'article 37 de la loi organique, outre qu'elle est contraire à la directive précitée, rend sans objet la déclaration générale de conformité qui, en principe, concerne la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables.

Il y a lieu de revoir les dispositions de la loi organique n° 2007-29 du 10 décembre 2007 modifiant la loi organique relative aux lois de finances afin de les rendre conformes à celles de l'article 37 de la Directive n° 05/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 de l'UEMOA relative aux lois de finances.

2. Observations sur le fond

2.1. Rapprochement entre la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2009 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de la gestion 2010 du CGAF

Sur la base des soldes par classe de comptes, la Cour constate des discordances en rapprochant la balance générale de sortie à la clôture de la gestion 2009 et la balance générale d'entrée de la gestion 2010 du CGAF.

Tableau n° 19: Rapprochement entre balance de sortie 2009 et balance d'entrée 2010

En FCFA

	2009		2010		Différences	
Classe	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
1	-	77 802 836 616	-	77 802 836 616	-	-
3	7 328 174 977 157	5 946 402 998 623	7 653 465 740 621	7 138 477 211 323	- 325 290 763 464	- 1 192 074 212 700
4	171 598 094 961	862 952 481 559	165 895 587 547	811 225 420 584	5 702 507 414	51 727 060 975
5	391 433 713 764	964 785 783 386	274 657 937 307	15 000 000 000	116 775 776 457	949 785 783 386
9	15 611 548 841	54 874 234 539	1 771 226 165	53 285 023 117	13 840 322 676	1 589 211 422
Total	7 906 818 334 723	7 906 818 334 723	8 095 790 491 640	8 095 790 491 640	-188 972 156 917	- 188 972 156 917

Source : CGAF 2009 et 2010

Ainsi, par rapport aux soldes obtenus à la clôture de 2009, la Cour constate un report supplémentaire net de 188 972 156 917 FCFA en balance d'entrée de 2010. Les différences sont notées dans les comptes des classes 3, 4, 5 et 9.

Le ministère de l'Economie et des Finances a fait savoir que cette situation est probablement due, d'une part, à des erreurs de report, d'autre part, à des erreurs de régularisation passées par les comptables principaux de l'Etat, après transmission de leur balance, en vue de la confection du CGAF. Le ministère de l'Economie et des Finances a aussi précisé que ces modifications n'ont pas d'impact sur les résultats parce que ne concernant pas les comptes budgétaires.

La Cour rappelle que les montants totaux inscrits en balance d'entrée 2010 doivent concorder avec ceux de la balance de sortie 2009 en vertu du principe de la continuité des gestions. Les opérations de régularisation invoquées par le ministère de l'Economie et des Finances pour justifier les différences constatées devraient être passées avant la transmission des comptes pour la centralisation.

2.2 Rapprochement entre les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat et le Compte général de l'Administration des Finances à la clôture de la gestion 2010

2.2.1 Budget général

Pour les opérations du budget général, aussi bien pour le Compte général de l'Administration des Finances que pour les comptes individuels de gestion rendus par les comptables principaux de l'Etat, le montant des recettes s'élève à 1 428 077 729 836 FCFA et celui des dépenses à 1 589 461 065 496 FCFA.

La Cour constate donc qu'en ce qui concerne le budget général, les résultats du Compte général de l'Administration des Finances et des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat sont concordants.

2.2.2 Comptes spéciaux du Trésor

Concernant les comptes spéciaux du Trésor, le montant des recettes figurant au CGAF est égal à celui retracé dans les comptes des comptables principaux de l'Etat et s'établit à 77 006 853 909 FCFA.

Le montant total des dépenses inscrit au CGAF est le même que celui résultant de l'agrégation des comptes individuels des comptables principaux de l'Etat à savoir 81 914 274 893 FCFA. Au total, pour les opérations du budget général et celles des comptes spéciaux du Trésor, les soldes de la balance au 31 décembre 2010 ressortent respectivement à :

- -166 290 756 644 FCFA au niveau de la centralisation des comptes de gestion individuels des comptables principaux de l'Etat;
- -166 290 756 644 FCFA au niveau du Compte général de l'Administration des Finances.

D'où il y a concordance.

En conséquence, la Cour,

DECLARE CE QUI SUIT :

1. Concernant les opérations du budget général, le Compte général de l'Administration des Finances pour la gestion 2010 concorde avec les comptes individuels de gestion rendus par les comptables principaux de l'Etat pour la même gestion.
2. S'agissant des opérations des comptes spéciaux du Trésor, les montants des opérations retracées dans les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat sont concordants à ceux du CGAF.
3. La balance générale de sortie de 2009 n'est pas exactement reprise en balance d'entrée de 2010. L'écart constaté en débit et crédit entre la gestion 2009 et celle de 2010 est de -188 972 156 917 FCFA.
4. En l'absence d'un compte administratif, le rapprochement entre les comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur n'a pas pu être effectué.

DELIBERE

- La Cour n'est pas en mesure de déclarer conformes les balances des comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur.

**REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE DAOUDA DIALLO, MINISTRE DELEGUE
AUPRES DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGE DU BUDGET**

▪ ***Sur les résultats généraux de l'exécution des lois de finances 2009***

Aux termes de la loi n° 2012-13 du 27 février 2012 portant loi de règlement pour la gestion 2009, les recettes globales de l'exécution de la loi de finances ont été arrêtées à 1 695 093 067 999 F CFA contre 1 769 314 352 998 F CFA pour les dépenses. Il se dégage ainsi un solde négatif de 74 221 284 999 F CFA contre - 27 928 423 862 F CFA pour la gestion 2008 soit une aggravation de 46 292 861 137 F CFA en valeur absolue et 62 % en valeur relative.

▪ ***Sur les résultats généraux de l'exécution des lois de finances 2010***

Aux termes de la loi de finances n° 2012 du 27 février 2012 portant loi de règlement pour la gestion 2010, les recettes de l'exécution de la loi de finances 2010 se chiffrent à 1 797 149 723 359 F CFA contre 1 963 187 602 475 FCFA pour les dépenses soit un solde négatif de 166 037 879 116 F CFA. En glissement annuel, ce solde s'est creusé à hauteur de 91 816 594 117 F CFA soit 55, 3 % en valeur relative.

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies- BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.m

Les résultats détaillés de l'exécution budgétaire en recettes et en dépenses sont retracés dans les lois votées jointes en annexe.

▪ **Sur les déclarations générales de conformité des gestions 2009 et 2010:**

Rappelant le fondement légal de cette déclaration, notamment l'article 37 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, la Cour des Comptes rappelle d'une part, que cet article n'est pas conforme à la Directive de l'UEMOA relative aux lois de finances (Page 18) et, d'autre part, que sa nouvelle formulation issue de la loi n° 2007-29 du 10 décembre 2007, rend sans objet la déclaration de conformité (page 36).

Ensuite, appliquant la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur le principe d'invocabilité direct du droit communautaire, la Cour des Comptes déclare qu'en l'absence d'un compte administratif, elle n'est pas en mesure de déclarer conformes les comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur.

Cette démarche de la Cour est discutable. En effet, en se prononçant sur la conformité de la loi nationale par rapport à la Directive communautaire, la Cour s'est comportée en juge communautaire et a statué ultra petita.

En outre, l'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité rentrent dans le cadre de la mission de la Cour d'assistance au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. La Cour des Comptes devrait exercer cette mission dans le strict respect de la volonté du législateur sénégalais exprimée dans la loi organique relative aux lois de finances actuellement en vigueur. Ce contrôle devrait donc, s'opérer à la lumière de la réglementation nationale, quitte à formuler des recommandations qui ne doivent pas figurer dans le dispositif de la décision comme cela semble être le cas, en l'espèce.

En conséquence, les derniers paragraphes des déclarations générales de conformité (page 20 et 38) constatant l'impossibilité pour la Cour de « déclarer conformes les comptes de gestion des comptables de l'Etat et la comptabilité de l'ordonnateur » devraient être enlevées du rapport.

La recommandation de la Cour formulée à la page 36 du document « de revoir les dispositions » de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances est déjà prise en charge par la nouvelle loi organique n° 2011-15 relatives aux loi de finances qui entre en vigueur en 2016.

▪ **Sur la violation de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances.**

A la page 31, la Cour constate que des prélèvements ont été opérés du titre 4 vers le titre 3 du budget de plusieurs sections. Ce qui, d'après la Cour, ne respecte pas les dispositions de l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 relative aux lois de finances.

Elle rappelle à ce propos que « les virements de crédits doivent s'opérer à l'intérieur d'un même titre ».

Ce rappel de la Cour est justifié au regard de l'alinéa 3 de l'article 15 or l'alinéa 5 du même article prévoit à titre exceptionnel, en cas de nécessité, la possibilité d'autoriser des virements de crédits, de chapitres, soit à l'intérieur des dépenses ordinaires ou des dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires regroupant les titres 1, 2, 3 et 4, en conséquence, les virements de crédits opérés en application de l'alinéa 5 de l'article 15 ne sauraient être qualifiés d'irréguliers.

▪ **Autres observations :**

- ✓ *A la page 13, la Cour demande au MEF « de veiller à la fiabilité des données qui alimentent le système d'information ».*

Je prends et vous informe que ces erreurs ne vont plus se reproduire dans l'avenir car tous les actes modificatifs seront édités automatiquement par SIGFIP et non élaborés manuellement.

- ✓ *A la page 14 la Cour demande au MEF « de veiller, d'une part, à la cohérence des informations figurant au PLR et aux actes modificatifs et, d'autre part, au respect du plafond autorisé pour les modifications réglementaires : ».*

Je prends acte pour la cohérence des informations figurant au PLR et aux actes modificatifs mais pour le plafond autorisé pour les modifications réglementaires, il convient de signaler que tous les virements de crédits d'un chapitre vers un autre ont respecté la limite des 10 % selon notre compréhension de la disposition relative aux virements de crédits. En effet, il s'est agi d'arrêté de virement de crédits à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire qui n'est pas plafonné à 10 %. Les crédits mouvementés qui dépassent les 10 % de la section sont conformes à la réglementation.

Ensuite la Cour a demandé au MEF « de veiller à l'avenir au respect des dispositions législatives et réglementaires à la forme et au contenu des actes modificatifs de crédits ».

Je prends acte, en précisant qu'il s'est agi de transferts de crédits d'un Ministère à un autre et cela ne peut être considéré comme un dépassement.

CHAPITRE III

CADRE ORGANISATIONNEL DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENEGAL

Le contrôle de la gestion de la dette sur la période 2006 à 2009 s'inscrit dans la mise en œuvre du "Programme transrégional d'audit de gestion de la dette publique" de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI).

Il convient de noter que des modifications ont été apportées au cadre institutionnel de gestion de la dette publique au Sénégal par la mise en place d'une Direction de la Dette publique au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor et la suppression du ministère chargé de la Coopération internationale. Ces mutations, intervenues après la transmission du pré rapport de contrôle aux responsables des entités contrôlées, sont de nature à satisfaire certaines recommandations formulées par la Cour. Les normes de vérification utilisées sont celles des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) promues par l'INTOSAI, à laquelle la Cour des Comptes du Sénégal est membre.

Le contrôle a porté sur les structures de gestion de la dette publique ainsi que la gestion de la dette intérieure et extérieure.

1- STRUCTURES DE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les structures intervenant dans la gestion de la dette publique sont les suivantes :

- la Direction générale des Finances (DGF) ;
- la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) ;
- la Direction de la Coopération économique et financière (DCEF) ;
- la Direction du Budget (DB) ;
- la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) ;
- la Direction générale de Coopération internationale (DGCI) ;
- la Cellule d'Appui aux Projets (CAP) ;
- la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

1.1- Unité de coordination et de gestion (« Middle office ») : le Comité national de la Dette publique.

L'arrêté n° 05889 du 07 juillet 2008 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances crée le Comité national de la Dette publique (CNDP), fixe ses attributions et son organisation. Le CNDP est composé d'un comité de coordination, d'une commission technique et d'un secrétariat permanent. L'arrêté n° 05798 du 03 juillet 2008 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances détermine les modalités de fonctionnement et

de saisine du CNDP. Il prévoit deux sessions ordinaires par trimestre et des sessions extraordinaires en cas d'urgence ou de dossier important à examiner.

La Cour a constaté que la date de l'arrêté déterminant les modalités de fonctionnement et de saisine du CNDP est antérieure à celle de l'arrêté créant ce même organe. Elle a constaté également que le CNDP n'intégrait pas tous les acteurs intervenant dans les activités de gestion de la dette publique. En effet, le Ministre de la Coopération Internationale, qui participait dans la définition de la politique d'endettement et la mobilisation de financements extérieurs, n'était pas représenté au sein du Comité.

Le dossier d'emprunt soumis au CNDP comporte une copie de l'offre de financement, le document du projet, le rapport d'évaluation du projet et la fiche d'identification du bailleur et de présentation de ses conditions financières.

Depuis sa création, le CNDP n'a pas encore été saisi pour émettre un avis sur une offre de financement alors que plusieurs conventions de prêt ont été signées par les autorités contractantes. Si cette situation perdure, le CNDP aura du mal à atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

La Cour recommande :

- ***au Premier Ministre de veiller à ce que tous les acteurs intervenant dans la gestion de la dette publique soient représentés au sein du CNDP ;***
- ***au Ministre de l'Economie et des Finances :***
 - ***de veiller à la chronologie et à la cohérence des actes réglementaires initiés par son département ;***
 - ***de veiller à ce que les offres de financement soient obligatoirement transmises au CNDP aux fins d'avis ;***

1.2- Unités de gestion de la dette publique intérieure

Selon le décret n° 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du ministère de l'Economie et des Finances, abrogeant les dispositions contraires du décret n° 95-040 du 10 janvier 1995, la DGCPT est chargée de l'étude des questions relatives à l'émission des emprunts publics sur le marché national. Dans l'exécution de ses missions, la DGCPT bénéficie de l'assistance de la BCEAO.

La revue de la gestion du personnel intervenant dans la gestion de la dette intérieure a permis de relever trois dysfonctionnements majeurs :

- l'insuffisance du personnel affecté aux activités de gestion de la dette qui se réduit principalement à deux agents : le responsable des comptes de dépôt et l'assistant technique mis à disposition par la Coopération internationale ;

- une confusion entre les fonctions de front office (recherche et mobilisation des nouveaux financements) et de back office (enregistrement et service de la dette) qui sont exercées par les mêmes personnes, ce qui ne favorise pas une gestion cohérente et efficace de la dette publique ;
- l'absence d'une charte de déontologie validée et fixée par une décision du ministre chargé des Finances.

Par ailleurs, la Cour a relevé l'inexistence d'un manuel de procédures détaillant les opérations relatives aux émissions de titres d'Etat au sein de l'unité chargée de la gestion de la dette intérieure.

1.3- Structures de gestion de la dette publique extérieure

1.3.1- Système bicéphale violant le règlement communautaire

Le Ministre chargé des finances était l'unique membre de l'Exécutif à bénéficier d'une délégation de pouvoir et de signature du Président de la République, pour contracter des emprunts auprès des sources de financement extérieures bilatérales ou multilatérales en application des dispositions de l'article 3 du décret n° 77-735 du 19 septembre 1977 abrogeant et remplaçant l'article 3 du décret n° 65-191 du 24 mars 1965 fixant les compétences en matière de dépenses d'équipement. En 2009, cette attribution exclusive est remise en cause avec l'octroi au Ministre chargé de la Coopération internationale de prérogatives pour mener des activités de négociation et signature de convention d'emprunt conformément aux termes du décret n° 2010-1189 du 13 Septembre 2010 modifiant l'article 3 du décret n° 77-735 du 19 Septembre 1977 susvisé.

La Cour constate que cette déconcentration reste partielle du fait que seules les fonctions de négociation, de signature et de mobilisation des emprunts sont partagées entre le ministère des Finances et le ministère chargé de la Coopération internationale. Les activités de suivi et de règlement des emprunts restent exclusivement centralisées au niveau du ministère de l'Economie et des Finances.

Le fait que deux autorités avec des prérogatives distinctes engagent l'Etat en contractant des emprunts pose problème. Le Ministre de la coopération internationale ne gère pas, en réalité, l'ensemble de la chaîne d'endettement contrairement au Ministre des finances qui est comptable in fine de tous les engagements financiers de l'Etat. Ce système bicéphale qui ne favorise ni la transparence ni l'imputabilité des opérations relatives à la gestion de la dette viole ainsi les prescriptions de l'article 11 du règlement n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

Même si le ministère chargé de la Coopération a été supprimé, il convient de procéder à l'abrogation expresse du décret n° 2009-567 du 15 juin 2009 pour éviter toute transgression ultérieure des prescriptions communautaires.

La Cour recommande au Premier Ministre de veiller à ce que le Sénégal se conforme aux dispositions du Règlement n° 09/2007/CM/UEMOA, relativement à la désignation d'une autorité unique habilitée à conclure des emprunts à son nom.

1.3.2- Défaillances organisationnelles

La vérification révèle que la Direction des Etudes, de la Planification et de la Programmation est la seule structure de la DGCI disposant d'un personnel relativement suffisant pour accomplir les activités de gestion de la dette. Par contre, la Direction Amérique Centrale et du Sud et d'Europe de l'Est et la Direction du Moyen Orient et de l'Asie ne disposent d'aucun agent. L'organigramme de la DGCI ne correspond pas à la réalité des structures existantes et opérationnelles.

En outre, l'absence du Ministère chargé de la coopération internationale au Comité national de la Dette publique, instance de coordination et d'élaboration de la stratégie nationale d'endettement, constituait un obstacle pour une gestion rationnelle, efficace et cohérente de la dette publique.

Par ailleurs, la revue documentaire a révélé qu'il n'existe pas une charte de déontologie validée et fixée par une décision du Ministre chargé de la Coopération internationale. L'existence de celle-ci est pourtant impérieuse à cause des enjeux et des risques qui entourent les activités de négociation des conventions d'emprunt. C'est pour cette raison qu'il sera fortement recommandé l'adoption d'un code de bonne conduite des intervenants.

Concernant les moyens informatiques, la vérification relève l'inexistence d'un logiciel de traitement spécifique à la gestion de la dette. La DGCI produit, toutefois, des rapports d'activités. Mais un système informatique performant de gestion et de suivi des engagements financiers reste une nécessité.

Il est constaté également l'absence de cadre de coordination directe entre la DGCI et la DGF (DCEF-DDI) pour mener, de manière concertée et dynamique, la recherche et la mobilisation des emprunts. Il existe un vide juridique manifeste puisqu'il n'y a aucune réglementation pour définir les relations fonctionnelles entre les deux structures. Cette carence peut fortement compromettre le traitement rationnel et transparent des requêtes de financement introduites par les ministères techniques. Il s'y ajoute les risques de non enregistrement ou d'enregistrement tardif de certains accords de prêt négociés et signés par le Ministre chargé de la coopération internationale.

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

- ***de prendre des dispositions pour l'adoption d'une charte de déontologie définissant les devoirs des agents intervenant dans la gestion de la dette ;***
- ***d'édicter un référentiel décrivant les conditions de réalisation des opérations de marché du Trésor et les responsabilités des différents acteurs de la chaîne d'émission ;***

1.3.3.- Cumuls de fonctions incompatibles

La Cour constate qu'une structure impliquée dans l'enregistrement et le service de la dette publique (la DDI) participe également aux activités de négociation des financements. Elle considère que cette situation est préjudiciable à une bonne administration de la dette dans la mesure où les fonctions de négociation et celles de service doivent être dissociées.

Tout en comprenant bien la nécessité d'une collaboration étroite entre tous les acteurs impliqués dans la chaîne de gestion de la dette publique, la Cour attire l'attention du ministère de l'Economie et des Finances sur les risques liés à l'exercice par une même entité de fonctions qui doivent être clairement séparées.

1.3.4.-Absence à la DDI de compétences spécialisées, d'un manuel de procédures validé et d'un code déontologie

La DDI compte parmi son personnel des agents spécialisés en économie, en administration générale, en gestion, en droit et en informatique. Même si cette structure dispose de compétences réelles, il est utile de la doter de spécialistes en gestion de portefeuille et en analyse des risques. Cette suggestion se justifie par le fait que l'Etat du Sénégal émet plus régulièrement des titres, suivant des conditions variables, sur le marché international.

Par ailleurs, la DDI dispose d'un projet de manuel de procédures qui n'est pas appliqué par les entités de gestion faute de validation. Ainsi, les opérations d'enregistrement, d'information et de règlement sont exécutées sans un document formalisé et officiel.

Les agents de la DDI ne sont pas, non plus, soumis à un code de déontologie définissant leurs devoirs en matière de gestion de la dette publique. Dans l'exécution de leurs tâches, ils ne disposent pas d'un référentiel comme un code de conduite ou des directives pour éviter les conflits d'intérêts. Pourtant, l'adoption de tels textes est de nature à assurer la transparence dans la gestion de la dette.

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

- *de veiller à ce que ses services chargés de la gestion de la dette ne cumulent des fonctions incompatibles, notamment celles de négociation des conventions et de mise en œuvre des projets ;*
- *de veiller à ce que la DDI ne cumule pas des fonctions incompatibles, celles de négociation et celles d'émission des ordres de paiement du service de la dette ;*
- *de prendre les dispositions idoines en vue de doter la nouvelle Direction de la Dette publique de spécialistes en gestion de portefeuille et d'analyse des risques.*

1.3.5.- Défaut de sécurisation des procédures de saisie des données sur le logiciel DAIDA

Le chef de la Division de la dette est l'administrateur du logiciel DAIDA. Les informations sont protégées par une stratégie de gestion des niveaux d'accès. Le bureau informatique paramètre les profils d'utilisateurs pour les agents de la DDI et de la TG avec des mots de passe individualisés pouvant faire l'objet de modification par les agents. Pour l'utilisation du logiciel, un manuel intitulé "Guide utilisateur du logiciel de gestion de la dette publique sénégalaise DAIDA" permet aux agents de suivre un protocole bien défini.

Cependant, la saisie des données sur le logiciel est loin d'être sécurisée. Toute l'infrastructure informatique est gérée par des agents de la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI) qui ont développé le logiciel. La position de ces agents, qui attribuent toutes les habilitations, pose un problème d'autonomie de l'unité de gestion de la dette extérieure.

La Cour recommande aux services chargés de la gestion de la dette publique de solliciter l'affectation en son sein d'informaticiens pour gérer le logiciel de la dette et de veiller à sécuriser la procédure de saisie des données.

2- GESTION DE LA DETTE INTERIEURE

2.1- Evolution des composantes de la dette publique intérieure

De 2006 à 2009, la dette publique intérieure a connu une hausse de 63,64 milliards de FCFA en passant de 88, 4 milliards de FCFA à 152,04 milliards de FCFA soit un taux de 71,90 % en valeur relative.

Les bons du Trésor par adjudication constituent la part la plus importante avec 50,77 milliards de FCFA en 2006 et 82,017 milliards de FCFA en 2009, soit respectivement 57,43 % et 53,94 % du total de cette dette. Ils ont ainsi connu une hausse assez importante de 61,53 %, malgré une légère baisse de 5,95 % entre 2007 et 2008.

Les bons en compte de dépôt sont passés de 33 milliards en 2006 à 106,21 milliards en 2007 et ont suivi une tendance baissière atteignant 40,50 milliards en 2008 et 36,5 milliards en 2009.

Les obligations du Trésor par adjudication sont passées de 58.70 milliards en 2007 à 25 milliards en 2008 soit une baisse substantielle de 57.45 %, avant de remonter à 31.10 milliards en 2009. Entre 2007 et 2009, les obligations du trésor par adjudication ont donc connu une baisse de 47,01 %.

Pendant toute la période sous revue, le Sénégal a procédé à une seule émission d'obligations du Trésor par appel public à l'épargne d'un montant de 55 166 210 000 FCFA en 2006.

Les souscriptions de bons du Trésor sur formules ont connu une baisse très importante de 52 % entre 2006 et 2009, passant de 5 049 064 202 FCFA à 2 423 246 162 FCFA. Entre 2006 et 2009, les souscriptions des bons d'un an ont connu une baisse importante passant de 206 millions de FCFA à 10 millions de FCFA ; il en est de même pour les souscriptions de bons à

2 ans et à 3 ans qui sont passées entre 2007 et 2008, respectivement de 300 000 000 FCFA à 3 000 000 FCFA et de 2 693 060 000 FCFA à 531 710 000 FCFA.

Après une augmentation très importante, les souscriptions de bons en compte, qui sont passées entre 2006 et 2007 de 33 000 000 000 FCFA à 106 217 000 000 FCFA, soit un taux de progression de 221 %, ont connu une baisse en 2008 et 2009 avec des montants respectifs de 40 500 000 000 FCFA et 36 500 000 000 FCFA.

2.2.- Absence de rapprochements

Des rapprochements réguliers entre le fichier EXCEL et le SIGFIP, logiciel qui permet de suivre l'exécution des dépenses de l'Etat, en ce qui concerne notamment les crédits ouverts, les engagements, les ordonnancements et les paiements, devraient être effectués pour éviter les différences entre les montants de l'ordonnateur et ceux du comptable. De même, les données du logiciel ASTER ne sont pas régulièrement rapprochées du fichier EXCEL de gestion de la dette intérieure de la DGCPT.

La Cour recommande au Directeur général des Finances et au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de veiller à ce qu'il y ait des rapprochements réguliers entre les opérations du fichier EXCEL et celles du « SIGFIP » et de « ASTER ».

En outre, la DGCPT ne dispose pas d'un manuel de procédures comme l'indique l'article 13 du règlement n° 09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette dans les états membres de l'UEMOA du 04 juillet 2007 qui dispose que chaque Etat membre procède à l'élaboration et à la mise en application d'un manuel de procédures relatif aux fonctions, aux activités et aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette. »

La Cour recommande au Directeur général des Finances et au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de prendre les dispositions nécessaires en vue de l'élaboration d'un manuel de procédures sur les opérations de la gestion de la dette publique.

2.3- Arriérés internes de paiement et dépenses "extrabudgétaires"

Les arriérés de paiement ont été estimés à 225 milliards de FCFA à la fin de 2008, dont 50 milliards pour le compte des organismes publics. Même si ces arriérés ne remettent pas en cause la viabilité de la dette de l'Etat, ils induisent des incidences négatives sur le secteur privé et sur les budgets des années suivantes.

Une autre pratique qui impacte sur l'endettement intérieur de l'Etat est celle des dépenses "extrabudgétaires", c'est-à-dire effectuées sans couverture budgétaire, en violation des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Les dépenses "extrabudgétaires" ont été estimées à 74 milliards de FCFA en fin 2008, dont 11 milliards pour les ministères sectoriels et 63 milliards pour les organismes publics.

Mais, en 2009, l'audit commandité par le Gouvernement sur cette question des dérapages budgétaires a fait ressortir les montants suivants :

- engagements extrabudgétaires concernant les ministères : 30,392 milliards de FCFA ;
- engagements extrabudgétaires concernant les agences et établissements publics : 3,483 milliards de FCFA ;
- endettement des agences et établissements publics à l'égard du secteur privé : 67,449 milliards de FCFA.

La Cour réitère sa recommandation au Ministre chargé des Finances de prendre les dispositions idoines pour un règlement diligent des arriérés de paiement et de veiller à mettre fin à la pratique des dépenses "extrabudgétaires".

2.4 - Dette du secteur parapublic

En 2008, parmi les entreprises du secteur parapublic dont l'endettement est le plus élevé figurent les ICS pour 172 959 027 203 FCFA, la SENELEC pour 140 796 684 197 FCFA , la SONES pour 86 980 687 756 FCFA, le PAD pour 28 999 227 279 FCFA, la SNR pour 17 659 470 579 FCFA et la SICAP pour 16 280 835 920 FCFA.

Malgré sa demande, la Cour n'a pu disposer que de la situation des sociétés nationales pour toutes les années à l'exception de 2009.

3. GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE

3.1- Composantes de la dette publique extérieure

La dette multilatérale, qui représente près de 60% de la dette extérieure, est financée par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), les banques de développement régionales comme la Banque africaine de Développement (BAD) ou la Banque ouest africaine de Développement (BOAD) et d'autres institutions multilatérales comme la Banque islamique de Développement (BID) et le Fonds européen de Développement (FED).

La dette bilatérale provient de deux types de financement : les prêts des gouvernements ou de leurs institutions de coopération et les crédits garantis par les gouvernements et leurs institutions compétentes. Dans cette rubrique qui constitue environ 40% de la dette extérieure, les principaux partenaires du Sénégal sont les pays arabes et les pays de l'OCDE qui totalisent respectivement, en moyenne, 50% et 30% de l'encours de la dette bilatérale entre 2006 et 2009.

3.1.1.- Difficultés de recouvrement de la dette rétrocédée

S'agissant de la dette rétrocédée, c'est d'abord l'Etat du Sénégal qui emprunte auprès d'un bailleur pour ensuite mettre les fonds à la disposition d'un tiers qui est le plus souvent une

entreprise du secteur parapublic. Il y a ainsi une convention de rétrocession, s'ajoutant à la convention initiale, qui lie l'Etat et le bénéficiaire final du prêt.

A la demande de la Cour, le MEF a produit un état listant le montant de la dette rétrocedée non éteinte par entité bénéficiaire au 31/12/2009. Il précise que le tableau dressé ne tient pas compte des ordres de recette déjà préparés mais non encore recouverts par le Trésor.

Il ressort de cet état que l'encours de la dette rétrocedée à cette date, d'un montant global de 104 272 393 115 FCFA et se répartit entre les structures figurant au tableau ci-après :

Tableau n° 20 : Encours de la dette rétrocedée

En FCFA	
Structure	Montant
ENSEMA	2 472 875 649
ICS	2 310 167 310
CESAG	4 070 298 427
SNCS	9 846 484 543
SNHLM	492 410 728
SODIDA	649 006 684
SOGEM	11 455 055 090
SONES	47 677 361 903
SENELEC	21 417 227 039
BCEAO	4 070 298 427
BHS	819 507 536

Le recouvrement de la dette rétrocedée est effectué par le Trésor sur la base des ordres de recettes émis par la Direction de la Dette et de l'Investissement. Cependant, la DDI ne dispose d'aucune information sur le recouvrement des ordres de recettes. De même, le système de suivi mis en place par le Trésor pour le recouvrement de la dette rétrocedée ne permet pas de répartir les montants recouverts entre les différentes entités concernées, ce qui rend difficile l'appréciation du taux de recouvrement par entité.

Par ailleurs, le Trésor ne met pas en œuvre les diligences requises pour un recouvrement satisfaisant des montants rétrocedés. Les dispositions de l'article 46 du RGCP de 2003 lui permettent pourtant d'utiliser une panoplie de moyens de recouvrement, notamment l'avis à tiers détenteur. Cette situation explique les performances très faibles constatées en matière de recouvrement de la dette rétrocedée avec un taux de recouvrement moyen de 26%.

La Cour demande à la DGCPT :

- *de mettre en œuvre les diligences prescrites par la réglementation pour un remboursement effectif des dettes rétrocedées ;*
- *de mettre en place un système de comptabilisation permettant une répartition des montants recouverts entre les différentes entités concernées.*

3.1.2- Absence d'une situation exhaustive sur la dette avalisée ou garantie

Malgré une demande formulée auprès du Bureau des rétrocessions, garanties et avals de la DDI, la Cour n'a pu disposer d'une situation exhaustive sur les entités qui ont obtenu la garantie de l'Etat, les échéances et les montants correspondants. Pourtant, ces engagements peuvent avoir un impact financier considérable sur la trésorerie de l'Etat.

A titre illustratif, en 2002, les dépôts de l'Etat auprès des banques commerciales pour garantir des entités du secteur parapublic (SENELEC et SNCDS) d'un montant total de 9,187 milliards FCFA ont été réalisés pour défaut de paiement des dettes. Cependant, les diligences idoines n'ont jamais été mises en œuvre par le Trésor pour poursuivre le recouvrement des montants en cause.

Cette situation explique, selon la DDI, le fait que l'Etat du Sénégal, sur recommandation de ses partenaires financiers et dans le cadre de son programme économique et financier, ait décidé de suspendre l'octroi de sa garantie.

La DDI doit doter le « bureau des rétrocessions, avals et garanties » de ressources matérielles et humaines idoines afin de lui permettre d'avoir une appréciation exacte et exhaustive de ces composantes de la dette publique. La DDI est aussi appelée à fournir une situation exhaustive du passif conditionnel de l'Etat non éteint à la date du 31 décembre 2009.

La DGCPT doit mettre en œuvre les diligences prescrites par la réglementation pour un recouvrement effectif des dépôts réalisés du fait de l'appel de la garantie de l'Etat.

La dette commerciale n'a pas enregistré de montants significatifs puisque durant la période sous revue, elle n'a constitué respectivement que 0,5%, 0,3%, 0,15% et 0,06% de l'encours total de la dette extérieure.

3.2- Opérations préalables à l'entrée en vigueur de l'accord de prêt

3.2.1.- Défaut de transmission des copies des accords de prêt à la DCEF

En l'absence d'un manuel de procédures, les étapes de la procédure d'emprunt découlent des dispositions combinées des différents textes législatifs et réglementaires régissant la gestion de la dette publique. Ces étapes sont :

- inscription dans le projet dans le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) ;
- négociation ;
- signature de la convention de prêt ;
- sollicitation d'un avis juridique de la Cour suprême ;
- production d'une attestation de non-dépassement du plafond d'endettement.

La Cour n'a pas reçu du MEF un échantillon de conventions de financement signées durant la période contrôlée ainsi que les attestations de non dépassement du plafond d'endettement.

Quant au ministère chargé de la Coopération, il a produit à la Cour des lettres du Ministre de l'Economie et des Finances portant attestation de non dépassement du plafond d'endettement concernant des conventions de financement signées en 2010 et 2011.

La Cour recommande au Ministre de l'Economie et des Finances de mettre en œuvre toutes les diligences prévues par la réglementation avant l'entrée en vigueur des conventions de financement, à savoir, l'obtention de l'avis juridique de la Cour suprême, de l'attestation de non dépassement du plafond d'endettement et éventuellement, de l'attestation de disponibilité des ressources de contrepartie.

La Division de la Dette publique de la DDI ou la DGCi est obligatoirement destinataire des originaux des accords de prêts. Des copies doivent être transmises au ministère technique chargé de la maîtrise d'œuvre du projet et à la Direction de la Coopération économique et financière. Seulement, la DCEF n'est pas toujours destinataire de copies des accords de financement signés par les autorités délégataires. Cette situation ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de centralisation, de sélection et de programmation des projets et programmes publics élaborés par les ministères et organismes.

La Cour recommande au Ministre de l'Economie et des Finances de veiller à ce que les copies des accords de financement signés soient transmises à la DCEF pour lui permettre de mieux jouer son rôle de centralisation des projets et programmes et de mettre à jour le PTIP.

3.2.2.- Risques importants dans l'exécution des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures

Les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures sont exécutées suivant différentes modalités de décaissement que sont les avances de fonds sur un compte principal ou spécial, les avances sur un compte projet, les paiements directs.

La Banque mondiale, à travers sa structure de financement (IDA), est le principal bailleur du Sénégal avec environ 30% des décaissements. Suivent ensuite l'Agence française de développement (AFD) et la Banque islamique de Développement (BID).

La procédure d'exécution de ces dépenses ne respecte pas le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. En effet, la DDI assure, d'une part, le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses des projets et, d'autre part, le paiement de ces mêmes dépenses pour certains projets qui disposent d'un compte bancaire autorisé ouvert dans une banque commerciale. Il résulte de cette situation un risque financier élevé puisqu'aucun contrôle externe ne vient attester, en dehors de la DDI, de la réalité et de la régularité de la dépense.

Les conditions de mise en place, d'organisation et de fonctionnement de ces unités posent de nombreux problèmes. En effet, ces unités ne disposent pas d'un statut harmonisé. De même, leur personnel n'a pas toujours une maîtrise convenable des procédures de passation de marchés, de gestion financière et de décaissement des fonds, malgré les formations

spécifiques reçues par leurs agents et les dépenses importantes engagées dans cet objectif, notamment par la CAP.

Par ailleurs, la lenteur dans la mobilisation des fonds de contrepartie des projets d'investissement est la source de nombreux retards dans leur exécution ainsi que du faible niveau d'absorption des ressources.

Par ce mécanisme, la DDI a toutes les caractéristiques d'un comptable principal qui a sous sa tutelle des régisseurs représentés par les chefs de projets. Cependant, les comptabilités des chefs de projets et de la DDI ne font pas l'objet de rapprochements périodiques, ce qui met en cause la fiabilité de leur situation comptable.

De même, les paiements réalisés sur les comptes spéciaux des projets ne sont pas enregistrés dans les écritures du Trésor, ce qui empêche la DGCPT de produire une situation exhaustive de la trésorerie de l'Etat.

Les informations sur les paiements réalisés directement par les bailleurs de fonds ne sont pas toujours connues de la DDI en temps utile. Cette situation ne permet pas de renseigner à bonne date le logiciel de gestion de la dette publique et d'assurer ainsi un suivi précis de l'endettement public. Elle explique également, lors de certaines échéances, les écarts constatés entre les montants ordonnancés par la DDI et ceux réclamés par les bailleurs puisque les dates de comptabilisation des décaissements diffèrent de part et d'autre.

La Cour a constaté que, pour toutes les modalités d'exécution décrites ci-dessus, le contrôle de la matérialité de la dépense n'est pas systématiquement assuré avant ordonnancement.

De même, le champ de contrôle de la CAP se réduit, dans la réalité, aux projets financés par le PNUD, la Banque mondiale et de la BAD et placés sous exécution nationale (NEX). Elle recourt à des cabinets d'audit pour l'exécution de sa mission. Elle ne couvre qu'un champ très limité du portefeuille de projets de l'Etat.

Toutefois, les bailleurs de fonds ont mis en place leur propre système de contrôle et de suivi qui pallie, en partie, ces carences ci-dessus évoquées mais qui ne prend pas toujours en compte les préoccupations spécifiques de l'Etat.

La Cour recommande à la DDI de solliciter des bailleurs une information systématique sur les paiements directs pour lui permettre d'assurer un suivi correct du niveau d'endettement et des échéances.

3.3 - Suivi et le remboursement de la dette extérieure

3.3.1.- Evolution de l'encours de la dette publique extérieure

L'encours de la dette publique est le montant restant dû sur les encaissements de l'Etat au titre de ses emprunts ainsi que les dettes résultant de sa garantie. Il a évolué ainsi qu'il suit entre 2006 et 2009.

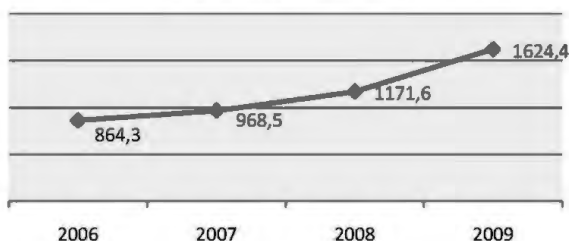
Tableau n° 21 : Evolution de l'encours de la dette publique extérieure (2006-2009)*En milliards de F CFA*

LIBELLES	Encours au 31-12-2006	Encours au 31-12-2007	Encours au 31-12-2008	Encours au 31-12-2009
Crédits multilatéraux	490,2	612,1	716,3	973,8
FMI	10,8	10,8	28,8	163,2
BIRD/IDAAA	294,4	358,2	417,8	480,9
BEI/FED/FND	7,5	11,4	11,1	10,4
BAD/FAD	47,9	66,7	89,1	101,3
OPEP/BADEA/BID/FASA	71,1	99,8	100,4	136,8
AUTRES	58,5	65,2	69,2	81,2
Crédits bilatéraux	369,5	353,4	453,5	559,5
PAYS DE L'OCDE	84,4	60,2	131,0	190,5
PAYS ARABES	229,6	235,0	248,6	252,7
AUTRES	55,5	58,2	73,9	116,3
Dette commerciale	4,6	2,9	1,7	1,0
DONT GARANTIE	4,6	2,9	1,7	1,0
EUROBONDS				90,0
TOTAL ENCOURS	864,3	968,5	1171,6	1624,4
Taux d'évolution de l'encours	Na	12,1%	20,9%	38,6%
Encours de la dette/PIB	21,3%	23,7%	24,7%	27,9%

Source : Direction de la dette et de l'Investissement et DPEE

Entre 2006 et 2009, l'encours de la dette publique extérieure a presque doublé puisqu'il est passé de 864,3 à 1624,4 milliards de FCFA. En valeur relative, il a progressé de 12,1% entre 2006 et 2007, de 20,9% entre 2007 et 2008, de 38,6% entre 2008 et 2009.

Graphique n° 1: Evolution de l'encours de la dette publique extérieure



Cette augmentation forte et régulière, si elle se maintenait, pourrait à terme entamer significativement les capacités d'endettement du Sénégal, même si le ratio de l'encours de la dette rapporté au PIB nominal est loin du plafond de 70% fixé par l'UEMOA puisqu'il s'établit pour les années 2006, 2007, 2008 et 2009 respectivement à 21,3%, 23,7%, 24,7% et 27,9%.

3.3.2.- Défaillances dans le suivi de la dette extérieure

Le contrôle du suivi de la dette extérieure montre que la DDI, en charge la tenue de la comptabilité des ordonnancements des dépenses d'investissements, n'est pas toujours informée par certains gestionnaires de projets des décaissements directement effectués par les bailleurs. Ainsi, la DDI assure difficilement le suivi de l'exécution de la dette extérieure.

De plus, des opérations relatives à l'exécution de la dette sont menées par des structures qui n'en ont pas l'habilitation et suivant des conditions qui n'ont toujours pas été explicitées à la Cour. En effet, un emprunt « Eurobonds » a été lancé en 2009 pour lever des fonds sur le marché financier international, sur la place de Londres plus précisément, selon les conditions générales suivantes :

- montant de l'emprunt : 90 milliards de FCFA ;
- type d'emprunt : bons du trésor ;
- type de remboursement : en bloc (ou in fine) ;
- durée de remboursement : 5 ans.

Concernant cet emprunt, toute la procédure a été pilotée, selon la DDI, à partir du Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances.

La Cour a sollicité du ministère de l'Economie et des Finances la transmission des documents relatifs à l'émission de cet emprunt. Cependant, malgré ses relances, notamment par lettre n° 01.11/CC/CABF/cd du 09 février 2011, le ministère ne s'est pas exécuté.

La Cour estime que cette opération s'est déroulée dans une absence totale de transparence. Par conséquent, elle demande au Ministre de l'Economie et des Finances de faire toute la lumière sur cet emprunt "Eurobonds" de 90 milliards FCFA lancé en 2009.

S'agissant du règlement de la dette, la Cour a constaté que les états de sortie ne permettent pas de distinguer les intérêts et les commissions qui sont confondus dans une même rubrique. Cette présentation ne permet pas de procéder à une analyse détaillée du service de la dette.

En outre, les montants réclamés par les bailleurs peuvent différer de ceux portés sur les ordres de paiement établis par la DDI. Cette situation découle du fait que les gestionnaires de projets ne font pas toujours remonter à temps auprès de la DDI des informations relatives aux tirages directs qu'ils effectuent. Ces remontées tardives posent le problème de la disponibilité en temps réel des informations relatives à la dette.

Par ailleurs, les règlements effectués au titre du service de la dette ne sont pas systématiquement connus de la DDI. En effet, la DGCPT doit, après avoir effectué un paiement, émarger sur le logiciel DAIDA afin que celui-ci soit pris en compte par la DDI. Cependant, l'émargement au logiciel n'est pas toujours effectif. Cette carence serait imputable, selon les services du Trésor, à un défaut de fonctionnalité du logiciel DAIDA, qui serait très souvent indisponible. Ces arguments ont été contestés par la DDI, qui a évoqué des interruptions mineures et un défaut de volonté des services du Trésor concernant l'utilisation du logiciel. Cette situation induit des discordances fréquentes entre les situations tenues par la DDI et la DGCPT en ce qui concerne l'exécution de la dette publique extérieure.

Le Trésor a développé une application de suivi des paiements sur Excel qui, cependant, ne prévoit pas d'obtenir dans les états de sortie les bailleurs bénéficiaires des règlements. Cette situation ne permet pas le rapprochement de la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable en ce qui concerne les paiements par bailleur.

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

- *de veiller à ce que les unités chargés de l'enregistrement des conventions de financement transmettent à la DGCPT tous les documents contractuels afin de pouvoir procéder aux contrôles nécessaires préalables au paiement ;*
- *de veiller à la mise en place d'un système d'information dédiée à la dette publique et permettant de répartir les montants payés par bailleur d'une part, entre le principal, les intérêts et les commissions d'autre part ;*

3.4 Initiatives pour l'allègement de la dette : IPPTE et IADM

Le taux de décaissement des ressources de l'IPPTE et de l'IADM est fluctuant et a même sensiblement baissé en 2009. En effet, il est passé de 160 à 83,6 milliards. Cette situation s'explique par le fait que leur dispositif de suivi administratif et financier, qui vient d'être formalisé, n'est pas encore opérationnel, surtout en raison de l'absence de projets éligibles suffisants dans les secteurs sociaux ciblés. De plus, l'arrêté ministériel sur les attributions et les modalités de fonctionnement du comité de suivi de ces mécanismes au sein du MEF n'est pas non plus opérationnel. Enfin, le logiciel qui devrait permettre d'assurer le suivi des ressources issues de ces initiatives est en phase de finalisation à la cellule informatique de la DDI.

La Cour recommande au Ministre de l'Economie et des Finances de mettre en place un dispositif opérationnel de nature à permettre une absorption satisfaisante et soutenue des ressources disponibles au titre des initiatives PPTE et IADM.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOUL MBAYE, PREMIER MINISTRE

Les recommandations adressées au Premier Ministre portent sur :

- 1) l'élargissement du Comité national de la Dette publique à tous les acteurs intervenant dans sa gestion ;*
- 2) la désignation d'une autorité unique habilitée à conclure des emprunts au nom de l'Etat ;*

...

J'adhère à toutes ces recommandations qui visent à assurer la transparence et l'efficacité dans la gestion de l'Etat.

S'agissant de la recommandation n° 2, elle est, aujourd'hui, devenue sans objet, la situation qui en a été la cause est réglée avec la nomination d'un Ministre de l'Economie et des Finances unique.

[Quant à la recommandation n° 1, qui me paraît tout à fait pertinente,] je ferai prendre les dispositions nécessaires afin qu'elles soient appliquées, sans attendre la publication du Rapport général public.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE DAOUA DIALLO, MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, CHARGE DU BUDGET

- **Sur « le cumul de fonctions incompatibles » pages 40 et 41**

La Cour, après avoir constat, notamment que l'ancienne Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) était « impliquée dans l'enregistrement et le service de la dette » et participait « également aux activités de négociation des financements », recommande au Ministre de l'Economie et des Finances de veiller notamment à ce que ses services chargés de la gestion de la dette ne cumulent pas des fonctions incompatibles.

Cette recommandation peut être justifiée par des soucis d'efficacité. Mais telle que formulée, elle pourrait faire penser à une violation d'une norme en vigueur. Dans son argumentaire, la Cour n'a visé aucun texte, alors que par principe il n'y a pas d'incompatibilité sans texte.

En outre, les textes qui régissent les incompatibilités ainsi que les interdictions de cumul de fonctions, visent généralement les personnes et non les services. Dans le cas où un texte prévoyait les incompatibilités visées par la Cour, selon certains spécialistes, il ne serait pas interdit, par souci de rationalisation, que les attributions soient confiées à un même service, dès que les personnes à qui sont confiées les différentes fonctions sont différentes. Ce débat n'est pas encore clos.

CHAPITRE IV

FONDS DE PROMOTION ECONOMIQUE (FPE)

1. PRESENTATION

Le Fonds de Promotion Economique (FPE) a été créé par le décret n° 91-1298 du 22 novembre 1991 sous la forme d'un service autonome rattaché à la Primature. Le décret n° 2000-673 du 2 août 2000 transfère la tutelle du FPE de la Primature au ministère de l'Economie et des Finances.

La mission principale du Fonds est de mettre à la disposition des banques les ressources nécessaires au financement des créations de PME/PMI, des restructurations d'entreprises et des programmes d'expansion dans tous les secteurs directement productifs ou de soutien à la production.

Les ressources du FPE sont principalement constituées d'un prêt de trente-neuf (39) milliards de FCFA accordé par la Banque africaine de Développement (BAD) à l'Etat du Sénégal suivant l'accord de prêt n° B/SEN/Dév.PME/91/18 du 20 décembre 1991. Par la suite, d'autres bailleurs tels que la Banque Ouest africaine de développement (BOAD), la Banque islamique de Développement (BID), la République de Chine, le Fonds-Pêche, etc. ont alimenté le Fonds suivant des secteurs ciblés.

Le Fonds dispose de trois instruments de financement : le fonds de refinancement, le fonds de prêts participatifs et le fonds de garantie.

Le fonds de refinancement, alimenté par la ligne BAD et les autres ressources affectées au FPE par les bailleurs, est destiné au financement des PME de droit sénégalais par le biais des banques et établissements financiers agréés par le FPE.

Quant au fonds de prêts participatifs, il est alimenté par une dotation initiale versée par l'Etat du Sénégal. Il a pour vocation de compléter le financement nécessaire à la réalisation d'un projet éligible.

Concernant le fonds de garantie, il a pour objet d'apporter aux banques les garanties nécessaires pour couvrir les risques liés aux crédits octroyés aux PME. Les ressources du fonds de garantie sont constituées par une dotation initiale de l'Etat, une commission flat, une commission d'aval et de toutes autres ressources.

La gouvernance du FPE est assurée par un Comité de direction et un Administrateur nommé par décret, sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances.

Sur la période sous revue, les fonctions d'Administrateur du FPE sont assurées par Mme Ndèye Khady GUEYE, nommée par décret n°2003-338 du 23 mai 2003. Le FPE a été transformé en Banque nationale pour le Développement économique (BNDE) par le décret n°2008-240 du 10 mars 2008. Ce qui explique que les principales recommandations issues du contrôle ont été adressées aux dirigeants de cette banque.

Le contrôle effectué par la Cour a porté sur les exercices 2008 à 2011.

2. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Les principales observations portent sur :

- la situation administrative ;
- la gestion des crédits directs ;
- le refinancement par les banques et les systèmes financiers décentralisés ;
- la gestion de la trésorerie, des achats et des frais généraux ;
- et le projet de transformation du FPE en Banque nationale pour le Développement économique (BNDE) par le décret n°2008-240 du 10 mars 2008.

2.1. Situation juridique et administrative

2.1.1. Ambiguïté liée à la définition et à la classification des PME

La législation sur les petites et moyennes entreprises du Sénégal contenue dans la loi d'orientation n° 2008-29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des PME ne donne pas une définition précise des PME.

De plus, des difficultés se rapportant à l'applicabilité de la loi sur les PME sont constatées avec l'absence de signature de son décret d'application et le défaut de mise en place du Comité de suivi.

Or, ces limites de la réglementation peuvent déteindre sur les financements accordés aux PME. Ainsi, en l'absence d'une classification claire, les structures d'appui, telles que le FPE, peuvent consentir des crédits à des entreprises qui n'entrent pas dans la catégorie des PME.

La Cour recommande au Ministre du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat de veiller :

- *à la mise en place du Comité de suivi des PME ;*
- *à la signature des décrets d'application de la loi d'orientation relative au développement des PME.*

2.1.2. Manquements dans le fonctionnement du Comité de Direction

Le décret portant création du FPE dispose en son article 5 que « *le Comité de direction se réunit au moins une fois par trimestre et aussi souvent que nécessaire à l'initiative de son Président* ». En 2000, le décret n° 2000-673 modifiant le décret susvisé a ramené cette périodicité à une réunion mensuelle au moins.

Le Comité de Direction n'a pas tenu ses réunions de façon régulière, en violation des dispositions précitées. Ainsi, sur toute la période sous revue, seules huit (08) réunions ont été tenues.

Cette tenue irrégulière des réunions du comité est à l'origine des retards dans l'approbation du budget annuel et des rapports d'activité ainsi que dans l'arrêté des comptes du FPE. Elle ne favorise pas, par conséquent, un suivi et un contrôle efficaces des activités du FPE.

De plus, l'absence de registre reprenant l'ensemble des délibérations du Comité de direction a été notée. Ce défaut de tenue de registre de délibérations est à l'origine de confusions sur la position dudit Comité relatives à des questions concernant le fonctionnement du FPE. C'est le cas notamment, de l'acquisition des locaux du FPE à la cité « SICAP Keur Gorgui », de la mutation institutionnelle, du refinancement des mutuelles, etc.

La Cour recommande au Président du Conseil d'Administration de la BNDE de veiller à la tenue régulière des réunions du Conseil d'administration et à la mise en place d'un registre de délibérations.

2.1.2. Rémunération irrégulière des membres du Comité de Direction

La composition et le fonctionnement du Comité de direction du FPE sont organisés par le décret portant création du FPE, les statuts et le règlement intérieur dudit Comité. Aucun de ces textes ne prévoit la rémunération des membres du Comité. A sa séance du 23 mai 2006, le Comité a proposé de « réfléchir sur la possibilité de rémunération des membres, à l'image des comités analogues » en se référant aux dispositions de l'OHADA au regard de leur rôle de surveillance et d'orientation.

Par correspondance n° 941/FPE/DRAJ/MTS du 6 novembre 2007, l'Administrateur du FPE a fait part au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, de la proposition d'allouer des indemnités de session aux membres du Comité, fixées à deux cent mille (200 000) FCFA pour le Président et à cent cinquante mille (150 000) FCFA pour les autres membres.

En réponse, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances précise que le FPE n'est pas régi par les dispositions de l'OHADA mais « agréé l'idée de rémunérer les membres du Comité de direction » et marque son accord pour les montants proposés.

La Cour considère que l'octroi de telles indemnités sur cette base est irrégulier. En effet, la modification des statuts et du règlement intérieur du Comité de direction était nécessaire.

La Cour recommande au Directeur général de la BNDE de faire rembourser les sommes indûment perçues par les membres du Comité de Direction au titre des indemnités de session.

2.1.3. Immixtion récurrente des autorités dans la gestion du FPE

Les opérations courantes du Fonds relatives à l'octroi de crédits, à l'agrément des banques et mutuelles, au recrutement de personnel, etc. doivent être du ressort exclusif de l'Administrateur. Les autorités ne doivent pas s'immiscer dans la gestion interne du Fonds.

Cependant, la Cour a noté une intervention permanente des autorités dans cette gestion. Ces ingérences sont matérialisées, le plus souvent, par des courriers de la Présidence de la République pour appuyer un entrepreneur dans sa demande de financement. Ainsi, quinze correspondances ayant pour objet une demande de financement provenant du Directeur de

cabinet du Président de la République ou du Secrétaire général ont été dénombrées en 2007, douze en 2008 et dix sept en 2009.

D'autres correspondances relatives à des demandes d'emploi ont aussi été adressées à l'Administrateur du FPE par des services de la Présidence ou par des ministres.

La Cour recommande au Premier Ministre de faire cesser l'immixtion des autorités dans la gestion des structures autonomes de l'Etat.

2.1.4. Situations de conflits d'intérêt

Situation de la Mutuelle d'Epargne et de Crédit « MEC XEL DALNA »

Un contrat de performance a été signé entre le Ministre de l'Economie et des Finances et l'Administrateur le 10 juin 2003.

L'article 7 de ce contrat traitant des incompatibilités dispose : « *l'Administrateur s'interdit :*

- a. de prendre, directement ou par mandataire ou indirectement de quelque manière que ce soit, un intérêt quelconque dans le capital d'une banque ou d'un établissement financier ou d'une PME/PMI éligible aux financements du FPE, ou d'une de leurs filiales ;*
- b. de prendre part d'une quelconque manière à la direction, à l'administration ou à la gestion d'une banque ou d'un établissement financier ou d'une PME, éligible aux financements du FPE, ou d'une de leurs filiales. »*

Cependant, la Cour a constaté que cette disposition n'est pas respectée par l'Administrateur. En effet, le curriculum vitae de cette dernière renseignant sur ses compétences indique au paragraphe relatif aux autres expériences : « *(l'administrateur est la) Présidente du réseau RAMATOU, réseau d'associations et de personnes physiques s'activant dans le développement d'activités génératrices de revenus pour les couches sociales défavorisées ; ce réseau dont l'objectif est de s'internationaliser, est composé d'une mutuelle d'épargne et de crédit, d'une coopérative d'habitat et regroupe des milliers de personnes. »*

Les diligences effectuées révèlent que la mutuelle d'épargne et de crédit du réseau n'est autre que la MEC « XEL DALNA », qui d'ailleurs, porte l'entête dudit réseau dans ses correspondances. Ceci a été confirmé par le PCA de ladite mutuelle.

Sur la période de contrôle, la mutuelle « XEL DALNA » a bénéficié de plusieurs financements du FPE : 340 millions en 2008, 644 millions en 2009 et plus de 539 millions en 2010. La facilité avec laquelle cette mutuelle accède aux crédits du FPE et l'importance de ses impayés ainsi que la manière dont ils sont gérés, témoignent, à bien des égards, de l'existence d'un soutien au sein du FPE.

Pour la Cour, la dissociation des intérêts de l'Administrateur ou des membres de son staff de ceux des structures éligibles aux financements du FPE doit être l'une des règles de base d'une gestion transparente de ce fonds.

La Cour recommande :

- ***au Ministre de l'Economie et des Finances d'inviter la Direction générale des Impôts et des Domaines à procéder à la vérification de la comptabilité du réseau RAMATOU, de la mutuelle « XEL DALNA » et de la situation fiscale personnelle des principaux dirigeants de ces structures ;***
- ***au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de faire ouvrir une enquête judiciaire sur les relations d'affaire entre le FPE, le réseau RAMATOU et la mutuelle « XEL DALNA ».***

Logement de l'Administrateur du FPE

La rémunération de l'Administrateur du FPE fixée à l'article 10 du contrat de performance a été modifiée par avenant. Celui-ci prévoit dans le chapitre traitant de la rémunération, des primes et autres avantages, l'attribution d'un logement de fonction ou, à défaut, la possibilité pour l'Administrateur de prendre en location, à la charge du FPE, un logement meublé dont le coût annuel ne peut dépasser 15 millions de FCFA CFA.

A cet effet, l'Administrateur du FPE a signé, avec l'Agence immobilière D.CAMARA, un bail à usage d'habitation pour un loyer mensuel d'un million deux cent cinquante mille (1 250 000) FCFA.

Les investigations de la Cour ont permis d'établir que les loyers mensuels payés trimestriellement par le FPE sont reversés par M. CAMARA, par virements bancaires au compte ouvert au nom de Madame Ndèye Khady GUEYE.

La somme versée trimestriellement dans ce compte est de trois millions cinq cent quatre-vingt quatre mille huit cent (3 584 800) FCFA (loyer mensuel plus TOM, déduction faite des frais de gérance de cent mille FCFA et des frais de timbre de versement de deux cent FCFA), soit un montant global de soixante quinze millions deux cent quatre vingt mille huit cent (75 280 800) FCFA, de la signature de ce bail en octobre 2006 à décembre 2011.

Pour l'ancien Administrateur du FPE, son contrat ne donne aucune précision sur les conditions attachées à la prise en charge du logement de fonction. *Elle ajoute : « ... le logement ne m'appartient pas. Le titre foncier n'est pas inscrit, ni muté à mon nom. Il appartient à une connaissance qui envisageait de me le céder. Ayant trouvé une opportunité plus intéressante, j'ai désisté... M. D. Camara me versait directement le produit de la location afin que je procède au versement entre les mains du véritable propriétaire... Instruction lui a été donnée de procéder à un versement dans mon compte bancaire, pour une régularisation, par moyens à ma convenance »*

Suite à la plénière, la Cour a demandé à l'Administrateur de lui produire la procuration que « le véritable propriétaire » lui aurait faite pour encaisser les revenus de la location. Cette procuration n'a jamais été produite.

Par conséquent, la Cour considère qu'il y a manifestement un conflit d'intérêt et un détournement d'objectif pour s'enrichir.

En outre, l'Administrateur a acquis un mobilier de logement pour une valeur de vingt millions (20 000 000) de FCFA alors que le plafond de quinze millions autorisé concerne un logement déjà meublé.

La Cour recommande :

- *au Ministre de l'Economie et des Finances d'exiger de l'ancien Administrateur du FPE, le reversement à la BNDE des sommes indument perçues pour le logement de fonction et payées pour l'acquisition de mobilier ;*
- *au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de faire ouvrir une enquête judiciaire sur les relations d'affaire entre l'ancien Administrateur du FPE et le propriétaire du logement pris en location par le FPE.*

2.2.-Gestion des crédits directs

2.2.1. Crédits octroyés sans l'intermédiation du système bancaire

L'article premier du décret n° 91-1298 portant création du FPE dispose : « *il est créé un Fonds de promotion Economique « FPE » ayant pour objet de mettre à la disposition des banques, les ressources nécessaires au financement des, ...* ». Ainsi, les crédits mis à la disposition du Fonds par la BAD ne doivent parvenir aux PME/PMI de droit sénégalais que par l'entremise des banques agréées au dispositif du FPE.

Toutefois, le FPE a accordé des crédits sans l'intermédiaire du système bancaire pour plus de 3 milliards entre 2008 et 2010.

L'accord de crédits directs aux entreprises peut constituer un risque majeur pour le FPE du fait du non accès à la Centrale des risques de la BCEAO et de la non formalisation de cette pratique.

En effet, pour sécuriser les crédits, la BCEAO a mis en place un système de centralisation des risques pour protéger les banques. Ainsi, les banques peuvent consulter cette base de données à chaque fois qu'un client demande un crédit pour minimiser les incidents de paiement.

Par conséquent, le non accès à la Centrale des risques ne permet pas au FPE de disposer de renseignements sur l'état d'engagement des demandeurs de financement auprès des banques et établissements financiers. De ce fait, il peut accorder un prêt à une structure surendettée, ce qui peut compromettre ses chances de recouvrement et accroître ses contentieux.

De plus, il n'existe pas une pratique uniforme de la gestion desdits crédits, chaque dossier étant géré de façon spécifique.

2.2.2. Gestion complaisante des crédits directs

La gestion des crédits directs sur la période sous revue est marquée par l'absence de procédures encadrant ces prêts, des insuffisances au niveau des études des dossiers de crédit ainsi que le financement de secteurs inéligibles ou de structures en contentieux.

Contrairement aux banques et systèmes financiers décentralisés, le FPE ne dispose pas de comité de crédit devant statuer sur les dossiers à financer. La décision d'accorder un prêt est du ressort exclusif de l'Administrateur qui statue après la réception des avis issus des études de dossier. Compte tenu de l'importance du risque inhérent à l'octroi de prêts directs, des études rigoureuses doivent être réservées aux projets sollicitant des crédits relais. Pour minimiser le risque se rapportant aux crédits, le manuel des procédures a institué une double étude des dossiers de prêt.

Ainsi, les demandes de financement reçues, accompagnées des informations sur la PME/PMI et sur le projet en question, sont soumises successivement à l'étude de la Direction des études et du Marketing (DEM) et à la "contre étude" de la Direction chargée des relations avec les banques (DRB). Ces deux directions donnent leur avis motivé et renvoient le dossier à l'Administrateur qui, à son tour, peut solliciter l'avis du Directeur du Recouvrement et des Affaires juridiques (DRAJ) relativement aux garanties proposées avant de notifier sa décision d'accord ou de rejet de financement.

Le contrôle des dossiers de prêts directs a révélé que, pour certains projets, aucune information sur leur rentabilité ou sur les capacités financières de la structure postulante n'est présentée.

C'est le cas, par exemple, du dossier concernant la SCI Nouvelle qui a bénéficié d'un prêt de 450 millions pour la construction de trente (30) villas et de deux immeubles à Guédiawaye alors que son dossier de crédit ne comporte aucun renseignement sur la société. Plus grave, l'étude réalisée par l'Adjoint du Directeur des Etudes et du Marketing révèle que la société est en cours de constitution, qu'elle n'a ni registre de commerce ni NINEA et ne dispose que d'un capital d'un million.

Sur d'autres dossiers, il n'a été noté qu'une seule étude. C'est le cas, par exemple :

- de la Société des Affaires et Services (SAS), bénéficiaire d'un financement de 350 millions de FCFA, destiné à l'acquisition de matériel d'occasion pour 200 millions et au préfinancement de chantiers en cours pour 150 millions ;
- de la Société d'Aménagement de Bâtiment et d'Etudes Générales (SOCABEG) avec qui, le FPE a signé une convention de crédit portant sur 2,100 milliards de FCFA destinée au projet immobilier de réalisation de 1000 logements sur le site de Tivaouane Peulh.

2.2.3. Mauvaise gestion des sûretés

L'octroi des prêts au niveau du FPE est sous-tendu par la prise de garanties fiables. Au niveau du refinancement, la banque est l'intermédiaire entre le FPE et le promoteur. Par conséquent,

elle s'assure de la prise des garanties. Le Fonds n'intervient dans ce processus que si la banque fait appel au fonds de garantie du FPE.

Par contre, pour ce qui concerne les prêts accordés directement à des promoteurs immobiliers, des garanties fiables doivent être constituées. En effet, le promoteur qui demande un financement doit fournir des garanties réelles et réalisables, et toutes les dispositions doivent être prises pour sécuriser les fonds mis à sa disposition.

Les manquements relevés sont relatifs à des décaissements de fonds avant la formalisation des garanties, avec des garanties non réalisables et des garanties ne couvrant pas le montant du prêt consenti.

Décaissement des fonds avant la formalisation des garanties prévues

Il est prévu, dans les conventions signées avec les promoteurs, la formalisation de toutes les garanties avant la mise à disposition du prêt.

L'examen des dossiers de crédit a permis de relever que cette condition n'est pas respectée dans plusieurs cas. Ce manquement a été noté, par exemple, pour les cas du Promoteur SOPHIE MBAYE et de la SCI BOURGI BELLE VUE.

Concernant le promoteur Sophie MBAYE, il a sollicité le 18 juillet 2008 un prêt de 200 000 000 FCFA pour la construction d'un immeuble R+5 sur le TF n° 14210 DG à usage de bureaux au Point E. L'accord de prêt notarié était valable sous réserve des garanties suivantes : « *hypothèque en 2^{ème} rang derrière la BICIS sur le TF objet du prêt à hauteur de 220 000 000 FCFA ; - nantissement de titres de participation dans la société « La Prévoyance d'Assurances » à hauteur de 220 000 000 FCFA.* » A l'article 3 de cet accord, il est aussi prévu que « *le montant du prêt sera échelonné dès la signature des présentes et après constitution des garanties par le prêteur* ». Les fonds ont été débloqués à la date du 08/09/08, alors que seule l'hypothèque sur le TF a été formalisée le 27/07/2009.

Pour la SCI BOURGI BELLEVUE, un contrat de prêt a été signé le 06 juin 2008 pour un projet de construction de six (6) villas à Hann Maristes. La SCI a bénéficié d'un financement de 280 000 000 FCFA, par virement bancaire à la date du 26/06/2008. Les garanties annoncées pour la couverture de ce prêt consistent en une caution personnelle du Promoteur, l'ouverture d'un compte séquestre pour domiciliation des produits de commercialisation et une promesse d'hypothèque de premier rang. Ladite hypothèque n'a été effectivement inscrite que le 29 juin 2009 et le compte séquestre n'a pas été ouvert. Ainsi, les fonds ont été décaissés avant la formalisation des garanties.

Garanties prévues non réalisables

Le décaissement des fonds sans la réalisation effective des garanties expose le FPE à divers risques : l'inexistence du bien objet de la garantie, la non appartenance de ce bien au promoteur, l'impossibilité, pour le FPE, de dérouler une procédure de réalisation des garanties, etc.

2.2.4. Financement de secteurs ou d'opérations inéligibles

La mission du FPE se décline ainsi : « *recherche et mobilisation de lignes de crédit extérieures pour le financement des PME-PMI, mise à la disposition des Banques agréées de ressources nécessaires au financement de toute activité économique, notamment ceux porteurs de croissance en termes d'emplois et de valeur ajoutée (à l'exclusion des secteurs du commerce, de l'habitat et du transport en commun de personnes)* ».

Malgré ces dispositions et les avis contraires des directions chargées des études des dossiers, l'Administrateur du FPE a financé directement divers projets dans les secteurs du commerce, de l'habitat et du transport en commun. Ces crédits sont répertoriés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 22 : Montants décaissés au financement de secteurs inéligibles

Secteurs	Nombre de PME financés	Montants globaux
Commerce	3	900 000 000
Habitat	4	1 850 000 000
Transport	4	3 621 168 546

Source : recap déblocage DFC

A titre illustratif, sur l'étude du dossier de la SOCABEG, le DRB a précisé dans son avis que : « *l'objectif principal de ce projet est la promotion immobilière qui, en principe, n'est pas éligible au dispositif de financement du FPE* ».

De la même manière, pour la Sénégalaise de Travaux Publics d'Aménagement Hydro-agricole et de Prestation (SETAP), bénéficiaire d'un crédit de 176 millions destiné à l'achat de riz auprès de la MECDELTA pour satisfaire la commande de la Direction de l'Intendance de l'armée, le DCISE avait signalé dans un mémorandum que le projet est une opération de négoce non éligible au financement du FPE.

Dans le même registre, la Cour a décelé l'octroi de prêts directs destinés à des opérations non prévues par les dispositifs du FPE. C'est le cas notamment, des avances de démarrage, des cautions de bonne exécution accordées pour la SAS et la SEPS.

Concernant la SAS, elle a demandé et obtenu du FPE, en 2008, une caution de bonne exécution de 19 040 757 FCFA et une avance de démarrage de 6 346 919 FCFA se rapportant au marché de transport journalier du personnel du Port Autonome de Dakar. Le DCISE avait attiré l'attention de l'Administrateur sur le fait que « *le FPE n'est pas officiellement habilité à commercialiser un tel produit...* ».

Pour la Sénégalaise d'Équipement et de Prestation de Services (SEPS), elle était attributaire du marché de construction du haras de Mbacké d'un montant de 109 874 407 FCFA. Pour bénéficier d'une avance de démarrage auprès de la Banque Atlantique du Sénégal, cette entreprise avait saisi le FPE pour avoir une caution en faveur de ce prêt. Suite au défaut de

réaction de la banque, le FPE a décidé d'attribuer directement le montant de 50 millions sollicité à la SEPS comme avance de démarrage.

La Cour recommande au Directeur général de la BNDE de veiller à ne financer que les opérations et secteurs éligibles.

2.2.5. Financement de structures en contentieux

Les éléments prédominants pour l'attribution d'un crédit sont, en sus des critères issus des lois et règlements régissant le FPE, la rentabilité du projet et surtout la solvabilité du client.

Cette solvabilité peut être appréciée à divers niveaux. Mais, pour une structure comme le FPE, le niveau de ses créances sur l'entreprise et l'endettement de celle-ci auprès des banques ne doivent pas être négligés pour l'analyse des demandes de crédit.

Le FPE, qui n'a pas un accès formel à la Centrale des risques de la BCEAO, n'est pas toujours renseigné sur la qualité des relations entre le client demandeur de crédit et les banques de la place. Ainsi, il est ressorti du contrôle des dossiers physiques de crédit que des clients en contentieux avec des banques de la place ont été financés par crédits relais.

Le cas le plus frappant est celui d'AFRICAMER qui a obtenu un financement de 500 millions en 2007 alors qu'au même moment, cette société était surendettée et placée sous le régime du concordat.

L'Administrateur justifie ce financement par le fait que le FPE voulait apporter sa « contribution à l'effort de restructuration entamé, à l'instar de l'expérience de la SE-SNCDS. Malheureusement, sur ce dossier, nos interlocuteurs n'étaient pas de bonne foi, ce qui a motivé à limiter la ligne de 500 millions à la somme de 200 millions. La moitié de cette somme finalement allouée a pu être recouvrée. »

Pour la Cour, la bonne foi n'exclut pas une appréciation objective de la solvabilité de la structure sollicitant le prêt.

Ces exagérations s'appliquent également à des PME qui ont bénéficié de crédits relais alors qu'une précédente opération de prêt n'a pas connu de dénouement.

En 2007, la société SANGOMAR FISHING, déjà en contentieux avec le FPE pour un précédent prêt de 150 millions de FCFA a encore bénéficié d'un crédit de 100 millions.

C'est aussi le cas de la LMB qui a reçu, en 2008, sur la ligne FDIC, un refinancement de 300 millions et qui, par la suite, a contracté, par avenant, plusieurs autres prêts sans pour autant s'acquitter des échéances courues.

Ces manquements découlent d'un défaut de suivi des dossiers et d'une absence de procédure de recouvrement. En effet, il a été constaté un traitement différencié des dossiers ayant des impayés importants. La durée pour le déclassement n'est pas la même pour tous les dossiers et la procédure judiciaire est déclenchée au cas par cas.

Il n'y a pas, à l'interne, une procédure formalisée relative au suivi des dossiers en fonction des secteurs d'activité, des montants financés et des garanties effectives.

La Cour recommande au Directeur général de la BNDE :

- *de mettre un terme au financement des structures en contentieux avec le FPE ou avec la Banque ;*
- *de veiller au recouvrement de tous les crédits directs accordés par le FPE.*

2.2.6. Légèretés dans la gestion des fonds alloués dans le cadre du projet des Magasins de Référence (MAREF)

Dans le cadre du projet MAREF, le FPE n'a pas respecté les termes du protocole d'accord signé avec l'Etat et des conventions signées avec les promoteurs. De ce fait, les objectifs fixés, à savoir l'implantation des boutiques sur tout le territoire et la disponibilité ainsi que l'accessibilité des produits, n'ont pas été atteints.

Pour la gestion des crédits alloués au financement du projet « implantation des magasins de référence », un protocole d'accord tripartite a été signé entre le Ministre du Commerce, le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget et l'Administrateur du FPE le 19 août 2008.

En décembre 2008, une enveloppe de 2 100 000 000 FCFA a été mise à la disposition du FPE pour le financement de CCBM relativement à la mise en place de 350 boutiques EASY. Après prélèvement de la commission de gestion de 0.5%, le FPE a reversé le reliquat, soit 2 089 500 000 FCFA à CCBM en deux (2) tranches, la première le 20/12/2008 et la seconde le 15/01/2009. Le plan de financement initialement prévu pour chacune des boutiques est constitué des apports de l'Etat (60%), de CCBM (30%) et du bénéficiaire (10%).

En 2009, une ligne de crédit supplémentaire de 500 000 000 FCFA a été mise en place par l'Etat du Sénégal. C'est ainsi que les Etablissements KHAR YALLA ont été financés à hauteur de 200 000 000 FCFA pour la mise en place de 340 magasins PRISTA sur un an.

Un laxisme a été noté de la part du FPE dans la mise en place des mécanismes de suivi. En effet, un décaissement intégral des fonds a été effectué avant la mise en place effective des boutiques. Pour CCBM, seules 175 boutiques sont effectives en 2011, soit 1,05 milliard comme apport de l'Etat ; ce qui fait ressortir un écart de 1,039 milliard reçu par CCBM et jusque-là non encore justifié.

De surcroît, la mission de contrôle effectuée par le FPE au niveau des EASY BOUTIQUES a permis de se rendre compte que le financement initial des boutiques n'excède pas 7 000 000 FCFA pour une prévision estimée à 10 000 000 FCFA.

Concernant les Etablissements KHAR YALLA, le rapport d'évaluation du réseau MAREF PRISTA de janvier 2011 fait état d'un nombre de 75 magasins installés sur fonds propres. Les Fonds-Etat d'un montant de 200 000 000 FCFA ont permis l'installation de 30 nouveaux

magasins pour 110 000 000 et le renforcement de 20 autres pour 90 000 000. Ainsi, 105 boutiques ont été installées au total.

De plus, comme pour CCBM, les financements varient entre 2 000 000 FCFA et 10 000 000 FCFA pour les boutiques implantées.

Relativement à la situation des financements produite par CCBM dans sa réponse à la circularisation de la Cour, datée du 06 avril 2012, le nombre de boutiques est de 110 dont les financements sont répertoriés comme suit :

- trente-cinq (35) financées à environ 8 millions ;
- vingt-huit (28) à 6 millions ;
- vingt-deux (22) à 5 millions ;
- dix (10) à environ 4 millions ;
- huit (8) à 3 millions ;
- et le reste à moins de trois millions.

Ainsi, pour les 110 boutiques, un financement global de 695 981 538 FCFA a été débloqué par CCBM au lieu de 1,1 milliard déboursé par l'Etat ; soit un écart 404 018 462 FCFA.

Toutefois, aucune information concernant les 65 autres boutiques pour lesquelles le montant de l'apport de l'Etat est de 390 millions ($65 \times 10\,000\,000 \times 60\%$) n'a été fournie par CCBM à la Cour.

La Cour recommande :

- ***au Ministre de l'Economie et des Finances de prendre les dispositions en vue :***
 - ***du remboursement, par CCBM, du crédit consenti ;***
 - ***de procéder au recouvrement de :***
 - ***1,039 milliard FCFA correspondant au coût des boutiques non mises en place ;***
 - ***404 018 462 FCFA correspondant à la différence entre le coût de financement prévu pour les 110 magasins et le montant effectivement alloué par CCBM aux gérants de boutiques ;***
 - ***390 millions FCFA correspondant à l'apport de l'Etat pour la mise en place de 65 boutiques ;***
- ***au Directeur général de la BNDE de veiller au respect des conventions signées avec les promoteurs et avec l'Etat.***

2. 3. Refinancement par les banques et les systèmes financiers décentralisés

Il est principalement constaté le financement de mutuelles non éligibles sur des lignes de crédit, des manquements dans le refinancement d'une mutuelle et la violation de la réglementation du fonds de garantie.

2.3.1. Financement de mutuelles non éligibles sur des lignes de crédit

Pour le refinancement via les mutuelles, les dysfonctionnements constatés ont plus concerné le financement du secteur du transport où d'importants fonds ont été injectés via MEC TAXI et MEC XEL DALNA bien que ce secteur ne soit pas éligible.

Le cas le plus illustratif concerne le financement d'un montant de 448 millions accordé à CREST GLOBAL SA, une société de droit sénégalais, via la mutuelle XEL DALNA pour l'acquisition de 56 taxis de marque " Skoda" en octobre 2008.

Ces taxis acquis par CREST GLOBAL sont cédés au G.I.E. « DIAPPO SUXALI TRANSPORT » qui regroupe les chauffeurs bénéficiaires des crédits. Seules quatorze cartes grises sur cinquante-six ont été gagées au nom de XEL DALNA.

A cela s'ajoute le défaut d'immatriculation de vingt-trois voitures directement exploitées par CREST GLOBAL SA et l'introduction frauduleuse de six véhicules dont les numéros de châssis ne correspondent pas à ceux de la liste fournie par le fabricant.

De plus, la promesse de mise en place d'un service après vente n'a pas été respectée.

Un déficit de plus de quarante-quatre millions a été enregistré dans le compte de dépôt à terme. A la date du 30 septembre 2009, des impayés d'un montant de 89 523 047 FCFA sont enregistrés sur ce concours.

Le FPE ne s'est pas assuré de la mise en place du dépôt à terme et de son nantissement en sa faveur ainsi que de la mise en place par CREST GLOBAL du service après vente avant le déblocage des fonds.

Une deuxième opération similaire a été effectuée en avril 2009, deux mois après le déblocage du reliquat du premier prêt. Le FPE a financé, une deuxième fois, la mutuelle MEC XEL DALNA à hauteur de 448 millions destinés à CREST GLOBAL TOUBA, qui commande auprès de CREST GLOBAL SA cinquante-six taxis de marque « Skoda » destinés au GIE « SUXALI TRANSPORT ».

La nouveauté dans cette opération est l'introduction de CREST GLOBAL TOUBA comme deuxième intermédiaire qui a reçu une commission de 33,6 millions pour faciliter la mise à la disposition des fonds.

Ainsi, en plus des manquements notés dans la première opération, ce deuxième financement intervenu deux mois après le premier a été accordé sans évaluation de la première opération avec CREST GLOBAL SA qui connaissait déjà quelques difficultés, notamment le retard dans la livraison des véhicules.

De ce fait, au 31 décembre 2010, l'encours de crédit consolidé de ces deux concours s'élève à 539 375 000 FCFA.

La Cour recommande au Directeur général de la BNDE de veiller à l'application stricte des conditions et des procédures de financement mises en place.

2.3.2. Manquements dans les refinancements accordés à la Mutuelle XELDALNA

La mutuelle XEL DALNA a bénéficié de plusieurs financements sur la ligne de crédit BID. Le tableau ci-dessous présente la situation de ces financements au 31 décembre 2010.

Tableau n° 23 : Etat récapitulatif des financements accordés à la MEC XEL DALNA sur la ligne BID.

Date	Montant	Encours	Impayés
27/03/2009	26 500 000	10 600 000	6 625 000
18/06/2009	10 000 000	4 583 331	2 083 331
31/07/2009	24 500 000	15 166 665	5 833 332
27/08/2009	4 000 000	2 480 569	952 380
24/11/2009	23 000 000	21 850 000	9 200 000
15/02/2010	32 000 000	32 000 000	13 333 333
18/08/2010	73 000 000	73 000 000	-
Total	166 500 500	149 080 565	38 027 376

Source : grands livres

L'examen des dossiers de XELDALNA montre la légèreté avec laquelle le FPE a accordé ces crédits à cette mutuelle.

Hormis les financements relatifs aux déblocages de 26,5 millions, de 23 millions et de 32 millions dont l'analyse de crédit a été effectuée par l'Assistant du DEM ou du DRB, tous les autres ont été accordés sans étude préalable sérieuse.

Concernant le refinancement de 10 millions accordé au « GIE DAAN SA DOOLE », la mutuelle n'a pas été à l'origine de la demande de financement. C'est le FPE qui a pris l'initiative en demandant à la mutuelle XEL DALNA de refinancer ce promoteur parce qu'étant éligible à la ligne BID. Ce procédé, en occultant les conditions d'ancienneté et de solvabilité du promoteur, expose la mutuelle et le FPE.

Relativement au dernier refinancement de 73 millions accordé à la mutuelle, le dossier transmis à la Cour ne fait référence qu'aux projets des promoteurs et attestations de propriété fournies comme garanties.

Concernant les garanties, des attestations de propriété sur des biens meubles ont été produits par la mutuelle mais celles-ci n'ont pas fait l'objet de nantissement. De plus, la caution solidaire des membres n'a pas été recueillie.

D'une manière générale, tous ces refinancements ont fait l'objet d'impayés sans qu'aucune action de recouvrement ne soit exercée sur la mutuelle.

2.3.3. Non respect de la réglementation du fonds de garantie

Le fonds de garantie a pour objet d'apporter aux banques les garanties nécessaires pour couvrir les risques liés aux crédits octroyés aux PME-PMI dans le cadre du dispositif du Fonds de Promotion économique. Les modalités de fonctionnement du fonds de garantie sont régies par un règlement intérieur.

L'article 5 du titre II dudit règlement dispose : « *Par bénéficiaire, le montant de la garantie octroyée par le Fonds ne pourra excéder 50% des crédits* ». Toutefois, le FPE a accordé à la Société agro-industrielle de DIASS une garantie à hauteur de 75% pour un financement sur ressources FPE d'un montant de 225.000.000 F CFA.

De surcroît, au titre III, article 6, du règlement intérieur du fonds de garantie, relatif à l'accès au bénéfice du fonds, il est énoncé quant aux modalités d'accès que « *pour bénéficier de la garantie du Fonds, les banques doivent transmettre à l'Administrateur une demande dûment remplie par le bénéficiaire du crédit sur un imprimé-type élaboré à cet effet par l'Administrateur du fonds. Le cas échéant, cette demande précisera notamment la durée et le taux du crédit ainsi que les garanties prises.* »

Cependant, il a été constaté que pour la quasi totalité des dossiers financés, bien que l'acte de cautionnement soit établi et dûment signé, le FPE n'a pas respecté la formalité de la demande de cautionnement en violation de l'article précité.

La Cour recommande au :

- **Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de faire ouvrir une enquête judiciaire sur les financements accordés par le FPE aux mutuelles d'épargne et de crédit (MEC) GAINDE FATMA, MEC TAXI, MEC XEL DALNA et aux sociétés CREST GLOBAL S.A ET CREST GLOBAL TOUBA ;**
- **Directeur général de la BNDE :**
 - **de remédier aux manquements afférents au projet de CREST GLOBAL SA avant tout autre déblocage de fonds ;**
 - **d'étudier les voies et moyens en vue du recouvrement des créances dues par CREST GLOBAL SA ;**
 - **d'exiger de la Mutuelle d'Epargne et de Crédit XEL DALNA, le remboursement des sommes recouvrées sur les financements accordés au GIE DIAPPO SUXALI TRANSPORT ;**
 - **de veiller :**
 - **à l'évaluation des résultats des projets financés avant tout octroi de nouveau crédit à un même promoteur ;**
 - **à une étude sérieuse des projets présentés par les mutuelles avant tout financement ;**
 - **au respect des conditions de financement fixées par les statuts, le règlement intérieur, les procédures de la banque et les textes régissant les lignes de crédit ;**

- *à la prise de garanties satisfaisantes et à leur formalisation avant tout décaissement de fonds ;*
- *à la mise en place et à l'application de procédures opérationnelles de recouvrement.*

2.4.-Gestion des achats et frais généraux

2.4.1. Non respect du Code des Marchés publics

En ce qui concerne les achats de biens et services, il a été constaté des violations au décret n° 2007-540 du 27 avril 2007 portant Code des Marchés publics.

C'est ainsi que la mise en place d'une cellule et d'une commission de passation des marchés avec des membres régulièrement nommés chaque année conformément à l'article 35 n'a pas été effective. Cette désignation n'est intervenue qu'en 2010 suivant la note de service n° 09/2010 du 13 septembre 2010.

A cela s'ajoute une violation flagrante du Code avec le défaut d'élaboration des avis généraux et des plans annuels de passation des marchés devant faire l'objet de publicité et l'utilisation abusive des DRP.

En outre, pour l'aménagement de ses nouveaux locaux, le FPE a fait appel à un cabinet d'architecte pour une enveloppe de 150 177 019 F CFA. L'offre de base du marché est constituée de travaux d'aménagement pour 69 907 873 FCFA, d'acquisition de mobiliers de bureau pour 56 669 146 FCFA et de paiement des honoraires pour 23 600 000 FCFA. Ainsi, il devrait faire recours à la procédure d'appel d'offres puisque ces montants dépassent les seuils fixés dans le décret n°2007-540 du 27 avril 2007 portant Code des Marchés publics.

2.4.2. Financement d'opérations sans lien avec l'objet social du Fonds

Il a été constaté au niveau des frais généraux l'octroi de dons et subventions sans rapport avec l'objet social du F.P.E à des promoteurs de lutte, des chanteurs, des Associations sportives et culturelles, ou à d'autres structures telles que la fondation Education Santé.

De plus, des cadeaux ont été annuellement distribués à des autorités gouvernementales et politiques, pour des montants de 15 850 000 en 2007 et 34 288 812 en 2008.

Aussi, des dépenses liées à des manifestations politiques ont été retrouvées dans la rubrique des dépenses de publicité. Ces dernières relatives à la confection de tee-shirts, casquettes et boubous ont été effectuées à l'occasion de l'inauguration du monument de la renaissance en 2009, du Festival mondial des Arts Nègres (FESMAN) en 2010 et du meeting politique de Nguiléré.

La Cour a constaté que pour l'essentiel de ces dépenses, les pièces justificatives requises n'ont pas été produites.

La Cour recommande au Directeur général de la BNDE :

- *de veiller au respect des dispositions du Code des Marchés publics ;*
- *de s'assurer que les dépenses d'ordre social effectuées sont en rapport avec l'objet social de la structure.*

2.5.-Projet de transformation du FPE en banque

Par décret n°2008-240 du 10 mars 2008, le FPE a été transformé en banque afin de lui permettre de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté en facilitant l'accès au crédit des PME et opérateurs économiques à des conditions plus douces.

Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, la loi n° 2010-18 du 15 décembre 2010, autorisant une prise de participation majoritaire de l'Etat du Sénégal dans le capital de la future Banque de Développement des PME et un transfert des actifs et du passif du FPE à cette banque, a été votée.

Ce processus de mutation du FPE en banque est sujet à plusieurs observations, notamment sur le choix de l'actionnariat et le nantissement d'un dépôt à terme au profit de la Société Africaine de Participation (SAP).

2.5.1. Choix non transparent de l'actionnaire privé de la BNDE

La procédure de sélection des actionnaires de la BNDE n'est pas renseignée dans le dossier produit à la Cour. Si le choix de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et de la Caisse de Sécurité sociale (CSS) semble motivé du fait de leur importance et de leurs capacités financières, tel n'est pas le cas pour la participation de la Société africaine de Participation (SAP).

Le choix de cet actionnaire pose problème tant du point de sa crédibilité et de ses capacités financières que de la procédure. Aucun acte n'indique la procédure par laquelle cette société a été coptée comme actionnaire de la BNDE.

De plus, la SAP est une société anonyme au capital de 100 millions détenu à 99,9% par M. Gabriel Pierre LOPEZ et à 0,1% par M. Lamine DIOP. Cette société créée le 10 décembre 2010, une semaine avant le vote de la loi autorisant la participation au capital de la BNDE, ne dispose pas d'expérience et de capacités financières. Son seul actif se résumant à son capital, dont le quart, représentant le minimum requis par la loi, a été libéré.

2.5.2. Nantissement irrégulier d'un DAT au profit de la SAP

Pour participer au capital de la BNDE, la SAP a obtenu le 28 février 2011, un prêt de 1,5 milliard de la Banque Sahélo-Sahélienne pour l'Investissement et le Commerce (BSIC) Sénégal. Ce prêt lui a permis de souscrire au capital de la BNDE en achetant des parts sociales d'une valeur d'un milliard représentant 16,67 % du capital.

Il ressort des diligences effectuées que ce prêt est obtenu en contrepartie du nantissement, effectué le 24 janvier 2011, d'un dépôt à terme (DAT) de 1,5 milliard du FPE à la BSIC Sénégal au profit de la SAP.

Ceci constitue une violation des textes du FPE relatifs au fonds de garantie qui ne prévoient pas le nantissement de titres ou de dépôts du FPE au profit des promoteurs.

En réalité, cette opération correspond tout simplement à un dépôt affecté qui s'apparente à un prêt direct octroyé par le FPE à la SAP. En effet, le système de dépôt affecté consiste au nantissement des dépôts du FPE en faveur des banques participantes pour leur permettre d'accorder des crédits de montant équivalent à des promoteurs et transfère le risque et la responsabilité du prêt au FPE. Cette pratique, non prévue par les textes du FPE, a été soulignée dans le rapport d'audit gouvernemental de 2000.

En définitive, cette opération peut être considérée comme un prêt octroyé par la BNDE à la SAP pour l'acquisition de ses actions, lui permettant ainsi de souscrire à son capital dans des conditions douteuses. Le FPE a obtenu la main levée du nantissement du DAT en contrepartie du gage des actions de la S.A.P sans l'autorisation du Conseil d'administration.

Pour Mme Ndèye Khady GUEYE, Administrateur du FPE, « *ce nantissement était limité dans le temps et représentait la garantie de l'adhésion du FPE au projet. Le FPE n'avait aucun autre gage à donner à la SAP pour lui permettre de prendre un risque si important. Une fois la banque constituée, le FPE a obtenu une main levée de cette garantie. Cette opération était sans incidence sur l'actif net, le FPE ayant recouvré sur la période des montants supérieurs à cet engagement, qui n'a jamais été en déperdition. Qui plus est 75% du financement objet de ce nantissement est reversé au projet, et donc immédiatement exigible en cas de besoin.* »

La Cour recommande au :

- **Ministre de l'Economie et des Finances d'inviter la Direction générale des Impôts et Domaines à procéder à une vérification intégrale de la comptabilité de la SAP ;**
- **au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, de faire ouvrir une enquête judiciaire sur les relations d'affaire entre l'entreprise SAP et le FPE**

REPONSE DE MONSIEUR ABDOUL MBAYE, PREMIER MINISTRE

[Quant à la recommandation portant] sur :

3-) le rappel à l'ordre des autorités de cesser de s'immiscer dans la gestion des structures autonomes de l'Etat.

... je ferai prendre les dispositions nécessaires afin qu'elles soient appliquées, sans attendre la publication du Rapport général public.

REPONSE DE MADAME AMINATA TOURE, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Les constatations faites par la Cour des Comptes à l'occasion du contrôle de la gestion du FPE ont révélé plusieurs irrégularités dans sa gestion de nature à supporter des qualifications pénales. Ces irrégularités concernent plusieurs aspects de la gestion du FPE.

1.1 La situation de la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna »

Les investigations faites par la Haute juridiction financière a permis de constater une situation de conflit entre intérêts de l'administrateur du FPE et ceux de la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna », pourtant éligible au financement du FPE.

En effet, l'administrateur du FPE est en même temps la présidente du réseau Ramatou, qui est un réseau d'associations et de personnes s'activant dans le développement d'activités génératrices de revenus pour les couches défavorisées. Or, la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna », membre de ce réseau, a bénéficiée, avec une grande facilité, de plusieurs financements, sur la période de contrôle : 340 millions en 2008, 644 millions en 2009 et plus de 539 millions en 2010.

Cette situation constitutive de conflit voire de confusion d'intérêts contrevient à l'article 7 du contrat de performance du 10 juin 2003 liant le FPE au Ministère de l'Economie et des Finances. Ce texte a stipulé une interdiction pour l'administrateur de prendre un intérêt quelconque dans le capital d'un établissement financier ou d'une PME/PMI éligible au financement du FPE ainsi qu'une prohibition de participer à la direction ou à l'administration d'un tel établissement.

Ces agissements sont susceptibles d'être qualifiés, détournement ou escroquerie portant sur les deniers publics (article 152 et 153 du Code pénal) et prise illégale d'intérêts (article 157 du code pénal).

En vue de la manifestation de la vérité, il importe de procéder à l'ouverture d'une enquête exhaustive sur les relations d'affaires entre le FPE et le réseau Ramatou ainsi que la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna », et ce, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes.

1.2 Le logement de l'administrateur du FPE

L'article 10 du contrat de performance modifié a prévu la possibilité pour l'administrateur de prendre en location, à la charge du FPE, un logement meublé dont le coût annuel ne peut dépasser 15 millions francs CFA.

Cependant, le contrôle de gestion de la Cour des Comptes a permis de constater que l'administrateur qui a conclu un contrat de bail à usage d'habitation avec l'agence immobilière D. CAMARA pour un montant mensuel de 1 250 000 francs CFA, encaissait les loyers mensuels par virements bancaires à un compte ouvert à cet effet.

En tout état de cause, malgré l'absence de précision du contrat de performance sur les conditions de prise en charge du logement de fonction, les investigations de la Cour des Comptes n'ont permis de conforter, ni les déclarations de l'administrateur selon lesquelles que le logement litigieux appartient à une de ses connaissances qui envisageait de lui céder, ni la thèse selon laquelle elle aurait reçu mandat de la « véritable propriétaire » de percevoir les loyers et de les lui reverser. En effet, aucune procuration n'a été produite à l'appui.

Dans de telles conditions, l'ouverture d'une enquête est nécessaire en vue de clarifier la nature des rapports entre l'administrateur et la « véritable propriétaire » du logement, si son existence venait à être établie. En effet, de tels faits sont de nature à revêtir la qualification de détournement ou d'escroquerie portant sur les deniers publics (articles 152 et 153 du Code pénal), de prise illégale d'intérêts (article 157 du Code pénal), voire de blanchiment de capitaux (Loi uniforme n° 2004-09 du 6 février 2004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux).

1.3 Le non respect de la réglementation du FPE

Le rapport de la Cour des Comptes révèle des manquements aux règles relatives au financement accordé par le FPE et un non respect de la réglementation du fonds de garantie.

1.3.1 Les manquements dans les financements accordés

Il a été constaté une légèreté dans les financements accordés par le FPE à la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna », qui, pour rappel est membre du réseau Ramatou présidé par l'administrateur du FPE, ces financements ayant été accordés pour l'essentiel « sans étude préalable sérieuse ».

D'ailleurs, les garanties meubles offertes par la mutuelle n'ont pas fait l'objet de nantissement et aucune caution solidaire des membres n'a été accueillie. En outre, malgré les impayés, aucune instance en recouvrement n'a été engagée par le FPE contre la mutuelle.

1.3.2. Le non respect de la réglementation du fonds de garantie

La violation du dispositif réglementaire du fonds de garantie s'est manifestée par le fait que le FPE a accordé à la société agro-industrielle de Diass une garantie à hauteur de 75% pour un financement d'un montant de 225 000 000 francs CFA en méconnaissance de l'article 5 du règlement intérieur qui limite le montant de la garantie à 50% des crédits.

Aussi, l'administrateur a violé l'article 6 du règlement intérieur, dès lors que la quasi-totalité des dossiers financés ne sont pas précédés d'une demande du bénéficiaire du crédit transmise par la banque.

Au-delà des manquements à la réglementation du FPE, qu'ils impliquent, ces agissements, traduisant un laxisme certain et une grande légèreté dans le processus de financement, sont susceptibles de révéler la commission d'infractions pénales, si l'on sait que la Mutuelle d'épargne et de crédit « MEC Xel Dalna », bénéficiaire des financements est membre du réseau Ramatou présidé par Madame Ndèye Khady GUEYE, administrateur du FPE.

Sous ce rapport, ces manquements dans les financements accordés et violations de la réglementation du fonds de garantie peuvent dissimuler des actes infractionnels, à savoir une prise illégale d'intérêts (article 157 du Code pénal) ou un détournement de denier publics (article 152 du Code pénal).

L'ouverture d'une enquête judiciaire, recommandée par la Cour des Comptes, est, à cet égard, nécessaire à la manifestation de la vérité. Il s'agira de clarifier les conditions d'octroi des financements par le FPE aux mutuelles d'épargne et de crédit Gaindé, Fatma, MEC Taxi, Xel Dalna et aux sociétés Crest Global SA et Crest global Touba.

1.4 Le projet de transformation du FPE en banque

Le processus Economique (BNDE) décidée par le décret n° 2008-240 du 10 mars 2008, a donné lieu à plusieurs errements relevés par la Cour des Comptes.

D'abord, la légitimité du choix porté sur la société Africaine de Participation (SAP) pour participer au capital de la BNDE est douteuse. Cette société, créée une semaine avant le vote de la loi n° 2010-18 du 15 décembre 2010 autorisant une prise de participation au capital de la BNDE, ne dispose ni d'une expérience ni d'une capacité financière lui permettant d'acquérir des actions à la BNDE.

En outre, le prêt de 1,5 milliard accordé par la Banque Sahélo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce (BSIC) à la SAP en vue de souscrire au capital de la BNDE a été obtenu en contre partie d'un nantissement effectué le 24 janvier 2011 et d'un dépôt à terme (DAT) de 1,5 milliards du FPE à la BSIC au profit de la SAP. Cette pratique contraire aux textes du FPE, s'apparente simplement à un prêt direct octroyé par le FPE à la SAP pour l'acquisition d'actions dans des conditions douteuses.

Aussi, le choix surprenant porté sur la SAP pour participer au capital de la BNDE et le « prêt déguisé » accordé par le FPE à cette société en violation de la réglementation laissent songeur sur la nature réelle des rapports liant ces deux structures et sur les montages financiers le liant.

Il importe de préciser sur cette affaire qu'une enquête a déjà été ouverte contre Madame Ndèye Khady GUEYE et une information judiciaire ouverte contre elle pour notamment détournement de deniers publics, prise illégale d'intérêts et blanchiment de capitaux devant le premier Cabinet d'instruction. L'inculpée est placée sous mandat de dépôt et l'instruction suit actuellement son cours, le magistrat instructeur ayant déjà eu l'occasion de rejeter des demandes de mise en liberté provisoire faites par l'inculpée.

REPONSE DE MONSIEUR ALIOUNE SARR, MINISTRE DU COMMERCE DE L'INDUSTRIE ET DU SECTEUR INFORMEL

Je vous remercie d'avoir bien voulu me transmettre la lettre ci-dessus référencée portant sur le constat « d'ambiguïté liée à la définition et à la clarification des PME » et voudrais, à ce sujet, apporter les éléments d'observation suivants :

1-) Sur la définition précise des PME

Telle que stipulée par la Loi d'Orientation n° 2008-29 du 28 juillet 2008, en ses articles premier, 2,3 et 4, la définition donnée à la Pme résulte d'un consensus en fonction obtenu depuis l'adoption de la Charte des PME. En effet en décembre 2003 qui, finalement, sera mutée et adoptée sous forme de Loi d'Orientation en 2008.

Dans le domaine considéré, il n'y a pas de consensus autour d'une définition universelle de la PME. En effet, chaque pays (ou groupe de pays), légifère en fonction de ses choix et critères conformément à ses réalités du moment (politique, économique, social, etc).

Au Sénégal, la définition de la PME est issue d'une capitalisation des critères habituellement retenus au plan international pour son identification en Asie, en Europe, en Amérique et au Maghreb, combinée avec les réalités socio-économiques du pays.

Ainsi, cette définition donnée par la Loi d'Orientation, bien que perfectible, a au moins l'avantage d'identifier certains critères objectifs qui, sur la base d'une reconnaissance par le Comité de Suivi à mettre en place, permettraient aux PME de tirer profit des dispositions qu'offre la Loi.

2-) Sur les recommandations

Le retard constaté dans la mise en place du Comité de Suivi des PME ainsi que la signature des Décrets d'application de la Loi d'Orientation relative au développement des PME trouve

son explication dans le caractère transversal du secteur des PME et la nécessité de construire de solides convergences sur le terrain du consensus. Cette stratégie s'appuie sur une application systématique de la démarche participative qui doit accompagner l'élaboration des documents visés.

*C'est dans ces conditions que le Document de la **Lettre de Politique Sectorielle des PME (LPS/PME)** et son Plan d'actions « **Croissance des PME** » a été élaboré et validé depuis 2009. Ce document qui représente aujourd'hui le cadre de référence de la politique de l'Etat en matière de promotion et de développement des PME est entrain d'être mis en œuvre, sous la supervision d'un Comité Technique de Suivi (CTS), installé en 2011.*

*Les modalités de création et d'installation du Comité Technique de Suivi de la LPS/PME pourraient servir de base dans la mise en place du **Comité de Suivi** de la mise en œuvre des dispositions inscrites dans la Loi d'Orientation des PME.*

Aussi, il est à noter que les critères de définition retenus dans la Loi d'Orientation relative à la promotion et au développement des PME seront revus pour prendre en compte les modifications intervenues sur le plan économique au Sénégal, notamment au niveau de la classification/catégorisation pour accéder au financement et/ou aux marchés publics, aux nouveaux textes introduits dans le domaine fiscal par le nouveau Code Général des Impôts.

De même, l'introduction de la Contribution Globale Unique (UGU) et du régime réel simplifié militent en faveur de la revue de ces critères pour permettre aux PME de bénéficier des avantages liés à ces mutations majeures.

*Enfin, le Ministère en charge des PME se félicite-t-il de l'intérêt que la **Cour des Comptes** accorde à la promotion et au développement des PME et ne ménagera aucun effort pour mettre en œuvre les recommandations formulées sur la **mise en place du comité de suivi de la loi d'orientation** et l'élaboration des décrets d'application de la loi d'orientation relative à la promotion et au développement des PME.*

REPONSE DE MONSIEUR THIerno SEYDOU NOUROU SY, DIRECTEUR DE LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (BNDE SA)

La Cour des Comptes a bien voulu nous faire part, avant leur insertion dans le Rapport public 2012, des recommandations qu'elle compte faire à l'organe contrôlé, l'ex Fonds de Promotion Economique devenu Banque Nationale pour le Développement Economique, suite à la mission de revue de la gestion du FPE menée par Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Etablissements Publics en 2011 et 2012...

Pour notre part, nous voudrions juste partager quelques réflexions sur certains points soulevés :

Financement de structures en contentieux

- *Financement des structures en contentieux*

Les affaires en question ont été toutes déclassées par la BNDE et leurs dossiers, confiés à des avocats font l'objet de traitement par voie judiciaire. Il nous arrive cependant d'établir des protocoles d'accord ou des PV de conciliation qui permettent de nous faire rembourser la créance sous forme de moratoire.

- *Veiller au recouvrement des crédits directs*

Les actions sont déjà engagées pour le recouvrement de ces créances et la réalisation des garanties, s'il en existe.

Crédits MAREF

Ces crédits font actuellement l'objet de recouvrement par voie judiciaire. Les actions engagées à cette suite ont contraint deux des promoteurs, CCBM Holding et SENPRIBAS, à proposer des solutions concertées qui seront consignées dans des PV conciliation homologués. Quant au troisième promoteur, la procédure engagée avec le dépôt d'une plainte pour abus de prêt suit son cours.

Financement de mutuelles non éligibles sur des lignes de crédit

En ce qui concerne le financement des mutuelles d'épargne et de crédit non éligibles, des actions sont menées pour les obliger à rembourser les crédits octroyés. Pour l'avenir, la BNDE, en sa qualité de banque, aura la possibilité d'accompagner ces institutions de micro finance mais en adoptant une démarche de scoring de concert avec les autorités de supervision.

Manquements dans les refinancements accordés à la Mutuelle XELDALNA et non-respect de la réglementation du fonds de garantie

- *Crest Global SA : les procédures de recouvrement sont toujours en cours. Sur cette relation, aucun décaissement n'est à l'ordre du jour.*
- *MEC Xel Dalna : l'agrément a été retiré et la mutuelle mise en liquidation. Nous avons produit notre créance auprès du liquidateur administratif et sommes dans l'attente de la désignation du liquidateur judiciaire.*

Non respect du Code des Marchés publics

La BNDE en tant que société de droit privé, n'est pas assujettie au Code des Marchés publics. Pour autant, elle entend faire sien le respect de toute procédure de transparence et de rigueur d'octroi de marché, notamment en se conformant au standard généralement appliqué.

Projet de transformation du FPE en banque

La présence de la Société Africaine de Participation qualifiée de « douteuse » fait l'objet d'une procédure dans laquelle il est reproché à l'ex-administrateur une prise illégale d'intérêt. En ce qui concerne le nouvel actionnariat, il a été coopté dans le cadre d'une procédure très transparente, initiée par les Autorités, conformément aux dispositions de la loi N° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises. Une commission a été mise en place et qui a réuni les différentes entités de l'administration, notamment la Présidence, la Primature, le Ministère de l'Economie et des finances, la BNDE, etc. les travaux de cette commission ont abouti à la sélection d'actionnaires sur la base de critères très objectifs.

En ce qui concerne les recommandations au Président du conseil d'administration, nous pouvons déjà vous affirmer que le comité de direction anciennement mis en place par le FPE n'existe plus. La BNDE, en sa qualité de société anonyme, a mis en place les organes requis par les textes de l'OHADA, notamment le conseil d'administration composé de plusieurs administrateurs. Les documents légaux indispensables pour la tenue d'un dossier juridique sont déjà disponibles. Il s'agit des registres de PV de l'Assemblée Générale et du Conseil d'administration, du registre de transfert d'actions et du registre d'actions.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE DAOUDA DIALLO, MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGE DU BUDGET

En ce qui concerne les développements sur le Fonds de Promotion Economique (FPE), je vous fais parvenir ci-joint les réponses de l'actuel Administrateur de la Banque nationale de Développement économique (BNDE).

REPONSE DE MADAME NDEYE KHADY GUEYE, ANCIENNE ADMINISTRATRICE DU FPE

Non parvenue

TITRE 2

CONTRÔLE DES AUTRES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

CHAPITRE I

GESTION DES FRAIS DE MISSION A L'ETRANGER

La Cour des Comptes a procédé à la vérification de la gestion des frais de mission à l'étranger, au titre des années 2003 à 2006.

Les déplacements à l'étranger des agents de l'Etat sont régis par le décret n° 2004-730 du 16 juin 2004 modifié qui a abrogé celui de 2000. Ce texte pose le principe de l'accord préalable du Premier ministre ou de son délégataire pour toute mission à l'étranger.

Le Secrétaire général du Gouvernement, délégataire du Premier Ministre, signe les ordres de mission. Durant les gestions sous contrôle, cette fonction a été assurée respectivement par MM. Ibrahima WADE et Alioune Badara CISSE.

Au niveau du Service de l'Administration générale et de l'Equipement (SAGE), le bureau des missions est chargé de l'établissement des ordres de mission, de l'émission des titres de transport et de la préparation de la liquidation des indemnités journalières pour le compte du chef de SAGE qui signe le décompte.

Les fonctions de chef de SAGE ont été successivement exercées par MM. Mapathé SAMBA et Abdoulaye THIAM.

Deux régies d'avances sont créées au Secrétariat général du Gouvernement pour le règlement des dépenses liées aux frais de mission. La première intitulée «Frais de mission à l'étranger » a été gérée, durant la période, successivement par, MM. Ousmane NDOYE et Mamadou DIALLO. M. Mamadou Aliou BALDE est le gérant de la seconde dénommée « Règlement des titres de transport délivrés par les compagnies aériennes ». Ces derniers établissent les chèques, les signent et tiennent la comptabilité de leur caisse.

Le régime juridique des frais de mission à l'étranger a fait l'objet de plusieurs mises à jour à partir de 2000. Ainsi le décret n° 2000-783 du 13 septembre 2000 précité a été abrogé par le décret n° 2004-730 du 16 juin 2004, modifié par les décrets n° 2005-124 du 18 février 2005 et n° 2006-119 du 17 février 2006.

1. INCOHERENCES DE LA REFORME DU REGIME DES FRAIS DE MISSION

Le décret de 2000 a procédé à une revalorisation des taux des indemnités journalières de mission à l'étranger, à l'intégration des évolutions institutionnelles et administratives et à l'unification de la réglementation. Il a créé trois zones géographiques et réparti les ayant-droits en deux groupes.

La zone n° 1 regroupe les pays d'Amérique du Nord, d'Amérique latine et d'Asie ; la zone n° 2 comprend les pays de l'Union européenne, d'Europe de l'Est, les pays scandinaves, d'Afrique australe et d'Afrique du Nord. Enfin la zone n° 3 réunit les autres pays du monde.

S'agissant des ayant-droits, le groupe 1 vise des personnalités administratives, judiciaires et militaires limitativement énumérées et le groupe 2 les autres personnalités et agents de l'Etat.

Sur la base de cette classification, le barème des indemnités par groupe et par zone figure au tableau ci-après :

Tableau n° 24 : Barème des indemnités journalières par groupe et par zone (en FCFA)

Zone	Groupe 1	Groupe 2
Zone 1	200 000	120 000
Zone 2	180 000	100 000
Zone 3	100 000	100 000

On peut relever selon cette classification que la Gambie et l'Australie appartiennent à la même zone n° 3, ce qui est contraire à l'esprit du texte qui s'est appuyé notamment sur la distance et le niveau de vie pour déterminer les zones n° 1 et 2. Cela constitue une lacune du décret qu'il convient de corriger.

Par ailleurs, la logique de rationalisation des ressources qui a inspiré la réforme de 2004 n'a pas été entièrement respectée. En effet, sans aucun motif avancé dans le rapport de présentation, le décret a créé un régime dérogatoire pour les missions effectuées dans le cadre d'une délégation officielle accompagnant le Chef de l'Etat ou le Premier Ministre. Cette dérogation leur accorde l'indemnité au taux plein même si l'hébergement et/ou la nourriture leur sont assurés contrairement aux autres agents, qui en ces cas là, bénéficient d'un taux partiel. Une telle situation rompt le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires et constitue une entorse aux règles de bonne gestion et d'économie.

La Cour recommande au Secrétaire général du Gouvernement d'initier la réforme du décret en vue :

- *de la modification de la classification géographique du monde par la réglementation ;*
- *de la suppression du privilège accordé aux agents accompagnant le Président de la République ou le Premier ministre dans les déplacements à l'étranger.*

2. DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA GESTION DES CAISSES D'AVANCES

2.1 Archivage insatisfaisant des pièces justificatives

Le bureau des missions souffre de l'exigüité de son siège constitué d'une seule pièce pour trois agents. Il en résulte un problème de conservation et de classement des pièces justificatives. Ainsi, la Cour n'a pas disposé des procès-verbaux de vérification des caisses d'avances et des comptes d'emploi.

La Cour recommande aux gérants des régies d'avances « Frais de mission à l'étranger » et « Règlement des titres de transports délivrés par les compagnies aériennes » de veiller à un bon archivage des pièces justificatives, notamment des procès verbaux de vérification des caisses et des comptes d'emploi.

2.2 Manquements dans la tenue de la comptabilité des caisses d'avances

Le livre journal et le compte d'emploi sont les seuls documents comptables tenus.

Le livre journal de la régie « Règlement des titres de transports délivrés par les compagnies aériennes » n'est ni coté ni paraphé par le comptable assignataire.

En 2006, le livre journal de la régie « Règlement des titres de transports délivrés par les compagnies aériennes » a été arrêté à la somme de 866 138 450 FCFA, alors que le cumul des approvisionnements inscrits en recettes se chiffre à 810 000 000 FCFA, soit une différence de 56.138.450 FCFA. Interpellé, le régisseur a, après vérification, retrouvé une demande de réapprovisionnement de 56 252 100 FCFA et a effectué le redressement dans le livre journal.

En 2006, le livre journal de la régie « Frais de mission » a été arrêté une première fois, le 4 octobre 2006, lors de la passation de services, à la somme de 750 000 000 FCFA, sans faire l'objet d'une mention explicative. La Cour a noté en outre que le procès-verbal de passation n'a pas été établi. Ensuite, au 29 décembre 2006, le livre journal a été arrêté à 940 000 000 FCFA sans qu'il n'y ait de nouvel approvisionnement et sans aucune justification.

Les arrêtés mensuels prévus par l'article 14 du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat ne sont pas faits dans les livres journaux des deux régies. Il en est de même des soldes journaliers.

Enfin, les livres journaux comportent beaucoup de corrections non approuvées. Des cas de chronologie non respectée sont également constatés dans la régie « Règlement des titres de transports délivrés par les compagnies aériennes ».

La Cour recommande aux gérants des régies d'avances « Frais de mission à l'étranger » et « Règlement des titres de transports délivrés par les compagnies aériennes » de veiller à une bonne tenue de la comptabilité de leur régie, en particulier du livre journal.

2.3 Dépassements de crédits limitatifs

Les crédits affectés aux frais de mission à l'étranger sont logés dans le budget de fonctionnement de la Primature. Leur montant resté stable durant la période sous revue à 1 570 000 000 FCFA, sauf en 2005 où il a été modifié par le décret n° 2005-1196 portant virement de crédits d'un montant de 150 000 000 FCFA.

Leur consommation a donné lieu à des dépassements présentés au tableau ci-après :

Tableau n° 25 : Dépassement de crédits

Libellés	2003	2004	2005	2006
Crédits de la gestion(1)	1 570 000 000	1 570 000 000	1 720 000 000	1 570 000 000
Total des crédits consommés (2)	1 598 751 725	1 661 285 814	1 712 935 605	1 814 682 950
Montant des dépassements(2)-(1)	28 751 725	91 285 814	-7 064 395	244 682 650

La comparaison du cumul des crédits consommés avec les crédits ouverts fait ressortir un dépassement des crédits budgétaires pour toute la période sous contrôle à l'exception de la gestion 2005. Ces dépassements sont irréguliers puisque les frais de mission ne sont pas dotés de crédits évaluatifs.

Concernant la gestion 2006, une copie de la lettre n° 4093 PM/SGG/SGA/SP du 5 décembre 2006 du Secrétaire général adjoint adressée au Ministre délégué chargé du Budget fait état d'une rallonge de crédit de 100 000 000 FCFA accordée au Secrétariat général du Gouvernement au titre des missions à l'étranger. Ce montant est inférieur au 244 682 650 FCFA indiqué plus haut ; du reste la lettre ne renseigne pas sur la nature de l'acte modificatif.

La Cour rappelle que toute modification réglementaire du budget doit résulter d'un acte en bonne et due forme pris en cours d'année.

3. DESEQUILIBRE DANS LA REPARTITION DES FRAIS DE MISSION

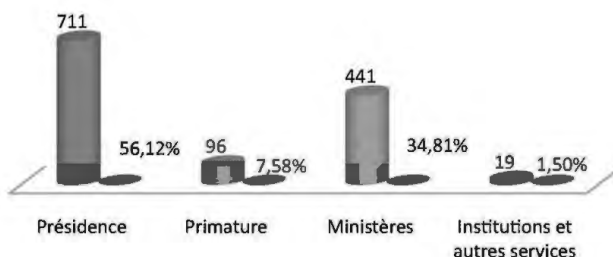
L'analyse des paiements d'indemnités journalières de mission permet de faire ressortir la répartition des services d'origine des bénéficiaires. Les tendances sur les quatre gestions étant similaires, le détail des données de la gestion 2005 ont été choisies pour les illustrer.

Sur un échantillon de 1731 représentant 73,19 % des ordres de missions avec frais, la répartition entre les institutions et les services de l'Etat s'établit comme au tableau ci-après :

Tableau n° 26 : Répartition des missions de la gestion 2005

Répartition	Présidence	Primature	Ministères	Autres institutions et services	TOTAL
Nombre	711	96	441	19	1267
Pourcentage	56,12%	7,58%	34,81%	1,50%	100 %

Graphique n° 2: Répartition des ordres de mission entre la Présidence, la Primature, les ministères et autres institutions en 2005



Le tableau n° 29 et le graphique ci-dessus montrent que la Présidence de la République est le principal bénéficiaire des frais des missions. Sa part représente plus de 56% du total.

La part importante de la Présidence de la République peut avoir un effet d'éviction sur les missions des autres services de l'Etat. Le bureau des missions n'a pas tenu des statistiques sur les demandes rejetées.

4. IRREGULARITES RELATIVES A L'EXECUTION DES DEPENSES

4.1 Absence quasi générale de visa à l'arrivée et au départ

L'arrêté n° 6058/MEF/DGCP du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat prévoit que les frais de mission à l'Etranger sont justifiés par l'ordre de mission visé au départ et à l'arrivée et par un état liquidatif.

A l'examen, la Cour a constaté que très peu d'ordres de mission ont été visés au départ et à l'arrivée comme exigé par l'arrêté susvisé.

Si les ordres de mission archivés au bureau des missions ainsi que les copies communiqués à la Cour par la Paierie générale ne comportaient pas non plus les visas requis. Pour illustration, les ordres de mission de 2005 visés à l'arrivée et au départ sont au nombre de 53 sur un total de 1267 examinés, soit un taux de 4,18 %.

L'absence de visa sur les ordres de missions, outre qu'elle constitue une violation de l'arrêté, empêche de s'assurer de l'effectivité des missions et de la conformité de l'état liquidatif.

La Cour recommande au Chef du SAGE de la Primature et au Payeur général du Trésor de veiller à conserver, pour justification du paiement du reliquat des frais de mission, les ordres de mission visés au départ et à l'arrivée et un état liquidatif.

4.2 Insuffisance des informations justifiant préalablement la mission

L'article premier du décret n° 2000-783 du 13 septembre 2000 dispose que « l'envoi en mission à l'étranger des membres du Gouvernement, des magistrats, des personnels militaires des Armées et de la Gendarmerie, des fonctionnaires, autres agents de l'Etat et personnels assimilés est soumis à l'accord préalable du Premier Ministre ou de son délégué auquel devront être fournies toutes justifications démontrant la nécessité absolue desdites missions. »

Plusieurs ordres de mission sont délivrés aux agents de la Présidence de la République durant la période sous contrôle sans les informations permettant à l'autorité compétente d'apprécier « la nécessité absolue » de la mission. Le Premier ministre ou son délégué doit être mis dans les conditions idoines pour donner son accord par une information suffisante transmise par écrit, même si in fine seule la mention « raison de service » figure sur l'ordre de mission.

Il faut distinguer la justification préalable de la mission et la mention figurant au motif de l'ordre de mission. Si, compte tenu de certaines circonstances, la mention « raison de service » à la partie « motif » de l'ordre de mission se justifie, il n'en reste pas moins l'obligation de produire et de classer préalablement les pièces attestant la nécessité absolue de la mission.

La Cour recommande au Secrétaire général de la Présidence de la République, de toujours joindre aux demandes d'ordre de mission adressées au Secrétaire général du Gouvernement les informations sur les motifs de la mission.

4.3 Irrégularités dans le paiement d'indemnités journalières

Le règlement des indemnités résultant de missions à l'étranger a été effectué avec plusieurs anomalies :

- l'ordre de mission numéro n° 1196 du 22 juillet 2003 établi pour la période du 26 juillet au 14 août 2003 soit dix neuf (19) jours a été payé pour trente (30) jours ;
- les ordres de mission n° 0388 et 0390 du 17 février 2004 établis la période du 18 au 23 février 2004 soit cinq (5) jours ont été payés pour dix (10) jours ;
- L'ordre de mission n° 0350 du 28 février 2005 autorise un déplacement pour la période du 2 au 17 mars 2005 soit quinze (15) jours. Ce déplacement effectué du 6 au 21 mars 2005, a été payé le 22 mars, sans certificat administratif, ce qui est irrégulier ;
- les taux d'indemnité payés aux autorités bénéficiaires des ordres de mission n° 0388 et 0390 précités ne sont pas conformes aux taux réglementaires. Sur les dix jours de leur séjour à Paris, trois (3) jours ont été payés au taux normal de 1/3 (logé et nourri) et

sept (7) jours au taux plein malgré leur prise en charge intégrale, ce qui viole la réglementation ;

- l'ordre de mission n° 0069 du 9 janvier 2004 établi pour la période du 11 au 17 janvier 2004, soit six (6) jours de mission a été payé pour neuf (9) jours. Le taux de 1/3 appliqué aux six jours est conforme à la réglementation alors que le taux plein appliqué au trois (3) jours supplémentaires n'est pas justifié ;
- l'ordre de mission n° 0700 du 14 avril 2004 établi pour un déplacement à Paris durant la période du 21 avril au 1er mai 2004 a été payé au taux de 180 000 FCFA par jour et non au taux réglementaire de 100 000 FCFA applicable à la catégorie dont relève l'agent concerné, soit un trop perçu de 800 000 FCFA.

La Cour demande au Chef du SAGE :

- ***de veiller au respect strict des taux applicables aux différents groupes prévus par la réglementation sur les déplacements à l'étranger ;***
- ***d'exiger un certificat administratif avant de liquider des indemnités journalières de mission pour un nombre de jours dépassant celui fixé par l'ordre de mission.***

4.4 Cas particuliers du recensement des réfugiés casamançais en Gambie

La Cour a constaté que, pour la période du 24 juin au 9 septembre 2003, M. Abdou Latif AÏDARA, Chargé de mission à la Présidence de la République, a bénéficié de 11 ordres de mission d'une durée totale de 55 jours de mission en Gambie. Toutes ces missions dont le motif déclaré est le recensement des réfugiés casamançais en Gambie ont fait l'objet d'ordres de mission de régularisation.

Ces missions se sont poursuivies également en 2004 et 2006 pour des durées respectives de 46 jours en 2004 et 7 jours en 2006.

Le montant total des frais perçus par M. AÏDARA s'élève à 10 700 000 FCFA.

Il est permis de se demander si ce travail de recensement dans un pays étranger accueillant une ambassade du Sénégal ne relève pas de la représentation diplomatique.

La Cour a considéré qu'en effectuant des déplacements sans tenir en sa possession des ordres de mission dûment établis et sans justifier au retour, par des documents probants de la réalité et des résultats de cette mission rend légitimes des interrogations même si des ordres ont été établis après coup et à titre de régularisation.

En tout état de cause, la confidentialité de la mission n'exclut pas sa justification préalable telle que prévue par la réglementation.

Au-delà du cas de M. AÏDARA, la plupart des régularisations d'ordres de mission sont constatées à l'occasion des voyages présidentiels et concernent notamment le personnel navigant de l'avion de commandement, les membres du cabinet présidentiel et de nombreux

autres agents communément appelés « fonctionnaires à la présidence de la République » sans autre précision.

La Cour demande au Secrétaire général du Gouvernement :

- ***d'initier une procédure d'ordre de recettes pour le remboursement des frais de mission de M. AIDARA pour un montant de 10 700 000 FCFA ;***
- ***de n'autoriser les missions que lorsque les informations établissant leur nécessité lui sont préalablement produites.***

4.5 Paiement d'indemnités pour une mission d'ordre privé

L'ordre de mission n° 00147 du 28 janvier 2003, concernant Mme Marie Louise CORREA, Conseiller spécial à la Présidence de la République, relatif au trajet Dakar-Paris-Santiago-Miami-Paris-Londres-Paris-Dakar pour le motif intitulé « réunions du comité mondial du scoutisme », sur la période du 29 janvier au 9 février 2003, a appelé des observations de la Cour.

En sa qualité de présidente d'une association privée, Mme CORREA ne peut être prise en charge par l'Etat pour des activités internationales relevant de cette association. Au demeurant, les investigations de la Cour auprès de ladite association ont révélé que les réunions invoquées ont eu lieu du 12 au 13 avril 2003 à Kandersteg (Genève) et du 23 au 26 octobre 2003 à Genève et non aux dates et destinations figurant à l'ordre de mission.

La Cour demande au Secrétaire général du Gouvernement d'initier une procédure d'ordre de recettes pour le remboursement les frais de mission de Mme Marie Louise CORREA pour un montant de 2 080 000 FCFA.

4.6 Taux forfaitaire pour les membres des missions d'encadrement aux lieux saints.

En 2004, quatorze (14) agents du ministère de l'Intérieur, membres de la mission d'encadrement du Pèlerinage à la Mecque 2004, pour la période du 11 janvier au 5 février 2004, soit 25 jours de mission, ont perçu un forfait de dix (10) jours alors que la réglementation permettait le paiement des frais de cette mission pour 21 jours au plus.

Il en est de même, en 2005, pour quinze (15) agents de la Primature, quatorze agents du ministère de l'Intérieur et un (1) agent du ministère des Forces armées. Leur mission de trente-cinq (35) jours, du 2 janvier au 5 février 2005, a été payée pour un forfait de dix (10) jours alors que la réglementation autorise le paiement d'une durée de vingt et un (21) jours.

La Cour recommande au Secrétaire général du Gouvernement d'appliquer la réglementation sur le taux de l'indemnité journalière et le nombre de jour de mission.

4.7 Existence de doublons injustifiés dans la délivrance des ordres de missions

La Cour a constaté l'existence de doublons dans l'établissement des ordres de mission. En effet, certains ordres de missions de même numéro sont établis pour des personnes, périodes et destinations différentes.

Il en est ainsi des ordres de mission n° 0066 du 14 janvier 2005, n° 0552 du 31 mars 2005, n° 1231 daté du 30 juin 2005, n° 1231, n° 1241 et n° 1243 du 30 juin 2005, n° 1245 du 1^{er} juillet 2005, n° 1254 du 1^{er} juillet 2005.

La Cour recommande au Secrétaire général du Gouvernement de veiller à l'enregistrement chronologique des ordres de mission.

4.8 Prise en charge irrégulière d'une mission

Les ordres de mission numéros 1283, 1284, 1285 du 28 juillet 2003 concernant MM. Idrissa SECK, Cheikh Abdoulaye NDIAYE et Vieux Sandiéry DIOP respectivement Premier ministre et agents de sécurité suivant l'itinéraire Dakar-Johannesburg-Port Louis-Paris-Marrakech-Paris-Sao Paulo-Uberaba-Sao Paulo-Paris-Dakar, pour la période du 29 juillet au 31 août 2003, ont été délivrés avec le motif « raison de service ».

La Cour a relevé plusieurs manquements dans la prise en charge de cette mission. D'abord, le nombre de jours payés à savoir 34 jours dépasse très largement le plafond des 21 jours autorisé par la réglementation en vigueur pour le financement d'une mission à l'étranger. Ensuite le motif invoqué, « raison de service », ne permet pas de déterminer avec exactitude l'objet de la mission.

Interpelés lors du contrôle, ni le Secrétaire général du Gouvernement ni le Chef du Service de l'Administration générale et de l'Équipement de la Primature n'ont apporté de justification sur l'objet et la durée de cette mission. Au surplus, la Cour a relevé que la période de la mission en question coïncidait avec les vacances gouvernementales de 2003 organisées par le décret n° 2003-645 du 28 juillet 2003. L'ordre de mission de M. SECK a été établi sans qu'un décret dérogatoire soit intervenu préalablement.

De ce qui précède, il apparaît qu'en prenant en charge ces voyages du Premier Ministre, le Secrétaire général du Gouvernement et le Chef du Service de l'Administration générale et de l'Équipement de la Primature ont enfreint les dispositions du décret n° 2000-783 du 13 septembre 2000 portant réglementation des déplacements à l'étranger et fixant les taux des indemnités de mission.

La Cour recommande au Secrétaire général du Gouvernement de respecter la réglementation sur les frais de mission à l'étranger, notamment par une motivation précise des ordres de mission qu'il établit.

REPONSE DE MONSIEUR SEYDOU GUEYE, SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT

Vous avez bien voulu me transmettre des extraits du rapport de la Cour des Comptes sur la gestion des frais de mission à l'étranger, en me demandant de vous donner mon avis sur vos observations et recommandations.

Les recommandations suivantes appellent particulièrement mon attention :

1°) la révision du barème journalier qui fait apparaître des incongruités, le cas de l'Australie qui, au regard du décret n° 2000-783 du 13 septembre 2000, modifié devrait être classée dans la même zone que la Gambie, alors qu'elle se trouve à l'autre bout du monde ;

2°) la suppression du privilège des agents accompagnant le Président de la République dans ses déplacements à l'étranger ;

3°) l'émission d'ordres de recettes à l'encontre de personnalités et agents de l'Etat.

La révision du barème s'avère tout à fait nécessaire. L'exemple de l'Australie donnée en est révélateur. Les omissions du décret sont nombreuses, car nulle part il n'est fait référence à l'Afrique de l'Est de l'Afrique centrale qui sont des zones tout aussi chères que le Moyen Orient et l'Afrique australe. Le cas du Gabon est patent. La plupart des fonctionnaires qui y sont en déplacement éprouvent d'énormes difficultés pour se rendre en charge. La révision du zonage doit, au-delà de l'Australie, tenir compte des cas particuliers existant en Afrique.

Dans un souci de rationalisation et d'équité, il peut être admis que le privilège dont dispose les agents accompagnant l'Etat puisse disparaître. Il y a lieu, toutefois, de signaler que ce privilège n'est ni écrit ni réglementé. Il dépend du seul bon vouloir du Président de la République qui peut y mettre fin à tout moment. Devrait-on amener ces agents à courir ce risque ?

Au lieu d'y mettre un terme, l'on pourrait, au surplus, revenir à la disposition qui avait prévalu, au départ et qui consistait à faire bénéficier du 1/3 de l'indemnité journalière les agents de l'Etat en mission à l'étranger pris en charge complètement.

Quant à l'émission d'ordre de recettes à l'encontre de M. Abdou Latif Aïdara pour 10 700 000 francs CFA, Mme Marie Louise Corrêa pour 2 080 000 francs CFA et l'ancien Ministre Idrissa SECK pour 10 770 900 francs CFA, il y a lieu de relativiser.

M. Abdou Latif Aïdara était connu comme un « Monsieur Casamance » et, à ce titre, compte tenu du caractère géologique de ce conflit, il a eu à séjourner plusieurs fois en Gambie pour cette cause qui relève de la raison d'état et donc, bien du service public. En raison du caractère secret de ses démarches, il n'est pas possible de l'indiquer dans un ordre de mission qui circule partout. Ayant été mandaté par l'Administration pour exercer des missions à son compte, M. Aïdara ne peut, de ce fait, faire l'objet d'un ordre de recettes.

Pour M. Idrissa Seck, l'ordre mission indiquait bien qu'il exerçait une mission de l'Etat. Le fait que cette mission ait coïncidé avec la période des vacances n'est pas un argument

pertinent. Il ne s'agit que de supposition. Les faits ne sont pas suffisamment étayés. Il convient d'abandonner cette proposition qui ne relève pas d'une information probante, c'est-à-dire suffisante et concluante.

Quant à Marie Louise Corrêa, la mission est bien précisée. Même si elle est d'ordre privée, elle aurait pu être effectuée au nom de la raison d'Etat. La Cour des Comptes gagnerait à se rapprocher d'elle avant ses conclusions définitives.

Pour le reste des recommandations, bonne note a été prise. Aussi les correctifs nécessaires seront-ils apportés.

**REPONSE DE MONSIEUR IBRAHIMA WADE, ANCIEN SECRETAIRE GENERAL
DU GOUVERNEMENT**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR ALIOUNE BADARA CISSE, ANCIEN SECRETAIRE
GENERAL DU GOUVERNEMENT**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR MAXIME JEAN SIMON NDIAYE, SECRETAIRE
GENERAL DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR MAPHATE SAMBA, ANCIEN CHEF DU SERVICE DE
L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE THIAM, ANCIEN CHEF DU SERVICE DE
L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR MAPHATE SAMBA, ANCIEN CHEF DU SERVICE DE
L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

**REPONSE DU CHEF DU SERVICE DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE
L'EQUIPEMENT DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

**REPONSE DU GERANT DE LA REGIE D'AVANCES « FRAIS DE MISSION A
L'ETRANGER » DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

**REPONSE DU GERANT DE LA REGIE D'AVANCES « REGLEMENT DES TITRES
DE VOYAGE » DE LA PRIMATURE**

Non parvenue

CHAPITRE II

GESTION DU PELERINAGE A LA MECQUE

La Cour a procédé au contrôle de la gestion du pèlerinage à la Mecque pour la période allant de 2007 à 2010.

Avant 2009, la gestion du pèlerinage à la Mecque était confiée à un Commissaire général assisté d'un adjoint. Avec l'avènement du décret n° 2009-1212 du 28 octobre 2009, le Commissariat général au pèlerinage aux lieux saints de l'Islam est créé sous la forme d'une structure administrative rattachée au ministère des Affaires Etrangères (MAE).

Il se compose de la division administrative et financière, de la division logistique et de la division de l'encadrement religieux des pèlerins. Il est dirigé par un Commissaire général nommé par décret, qui est assisté d'un Commissaire général adjoint nommé dans les mêmes conditions et placé sous son autorité.

Durant la période sous revue, trois commissaires généraux se sont succédé :

- M. El Hadji Moustapha GUEYE pour l'édition 2007-2008 ;
- M. El Hadji Thierno Ibrahima DIAKHATE pour celles de 2008 et 2009 ;
- M. El Hadji Mansour DIOP pour l'édition 2010.

L'Etat, par le canal du ministère des Affaires étrangères et du commissariat au pèlerinage, engage, sous forme d'avances à régulariser, des dépenses qui s'élèvent à :

- 928 700 000 FCFA pour l'édition 2007/2008 ;
- 928 700 000 FCFA pour celle de 2008 ;
- 1 100 000 000 FCFA en 2009 ;
- 1 000 000 000 FCFA en 2010.

Les avances à régulariser sont gérées respectivement par :

- M. Seydina Babacar DIOUF, contrôleur du Trésor, pour les éditions 2007-2008 et 2008 ;
- M. Oumar Lèye NGOM, inspecteur du Trésor, pour l'édition 2009 ;
- M. Ababacar Sadikh BADIANE, inspecteur du Trésor, pour l'édition 2010.

M. Sidy Mohamed NDOUR, Directeur de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE) du MAE assurait les fonctions d'administrateur de crédits.

1- RECOURS IRRÉGULIER AU BENEVOLAT

Le Commissariat général au pèlerinage aux lieux saints de l'Islam ne dispose que d'un personnel permanent réduit au Commissaire général, à son adjoint et au chef de la division administrative et financière. Cependant, il a été constaté la présence de deux bénévoles préposés depuis 2010 dans les fonctions d'assistante de direction et de responsable informatique et bureautique.

Leur position est irrégulière parce que le bénévolat n'est prévu ni par le statut général des fonctionnaires ni par le code du travail.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de cesser le recours à des bénévoles.

2.- DEFAT DE PRODUCTION DE RAPPORT D'EXECUTION DE L'EDITION 2010

M. El hadji Mansour DIOP n'a pas déposé le rapport de l'édition 2010.

Or, aux termes du décret n° 2009-1212 du 28 octobre 2009 portant création du Commissariat général au pèlerinage aux lieux saints de l'Islam, le Commissaire général doit déposer un rapport d'exécution du pèlerinage auprès du Ministre chargé des Affaires étrangères trois mois après les opérations.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de respecter le délai de dépôt du rapport d'exécution du déroulement du pèlerinage au ministre chargé des Affaires étrangères.

3. PAIEMENT IRRÉGULIER D'INDEMNITES

L'exploitation des arrêtés de nomination des membres de la mission d'encadrement et des états de paiement a révélé qu'au cours de l'édition 2008 :

- les chefs de groupe, MM. Abdoul Aziz NIANG et Cheikh Mactar KA, ont perçu chacun la somme de 1 000 000 FCFA alors que leur nom ne figure ni sur l'arrêté n° 09338 du 4 novembre 2008 de désignation des membres de la Mission ni sur l'arrêté modificatif n° 09637 du 13 novembre 2008 ;
- le missionnaire, M. Ousmane SENGHOR, a perçu la somme de 800 000 FCFA alors que son nom ne figure pas sur l'arrêté de désignation des membres de la mission.

Même si ces auxiliaires ont été désignés par le Commissaire général, l'article 5 du décret n° 2007-1335 du 6 novembre 2007 abrogeant et remplaçant le décret n° 2006-1334 du 27 novembre 2006, instituant une mission d'encadrement du pèlerinage aux lieux saints de l'Islam dispose qu'ils « percevront une indemnité forfaitaire de cinq cent mille (500 000) FCFA ».

La Cour recommande à l'administrateur des crédits du pèlerinage et au gérant de l'avance à régulariser de respecter les dispositions du décret n° 2007-1335 du 6 novembre 2007, notamment l'article 5 qui fixe les indemnités des auxiliaires à 500 000 FCFA.

4. ABSENCE D'UNE COMPTABILITE DES MATIERES PROPRE AU COMMISSARIAT

La comptabilité des matières est assurée, pour le compte du Commissariat général au pèlerinage, par le comptable des matières du Ministère des Affaires Etrangères, au même titre que pour tous les autres services du ministère.

Toutes les acquisitions de fournitures et de matériels pour la réalisation de travaux faits dans le cadre du pèlerinage à la Mecque sont retracées dans la comptabilité des matières du ministère de tutelle pour les opérations réalisées à Dakar et dans celle du Consulat du Sénégal à Djeddah pour les opérations réalisées en Arabie Saoudite.

Le Commissariat au pèlerinage qui dispose de crédits de fonctionnement et de locaux propres doit pouvoir disposer d'une comptabilité des matières autonome.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de demander la nomination d'un comptable des matières pour le commissariat général.

5. NON RESPECT DE LA REGLEMENTATION SUR LES MARCHES PUBLICS

5.1 Mise en concurrence non prouvée

Au cours de l'édition 2007-2008, une commande a été effectuée pour l'achat du guide du pèlerin, objet de la facture définitive n° 0206 du 08/10/2007 du Gie Moda Multiservices pour un montant de 14 500 000 FCFA. Le procès verbal de dépouillement, accompagnant la facture définitive du fournisseur portant le n° 1/MAE/Commissariat Pèlerinage, mentionne que la réunion de la commission interne de dépouillement s'est tenue le 1^{er} octobre 2007 à 10 heures sous la présidence de M. Sidy Mohamed NDOUR, en présence de ses membres MM. Mahmoud NIASS, Coordonnateur et Diadie GAYE.

Le procès-verbal mentionne également que les sociétés ayant déposé des offres sont Moda Multiservices GIE 5408 Liberté V Dakar, Marketing Group Consultants, Rue 3 Avenue Habib Bourguiba et SEIP Technologies, HLM Grand Yoff Dakar. Le tableau comparatif des offres établi par la commission a fait un classement et retenu l'offre de Moda Multiservice GIE comme la moins-disant avec un montant de 14 500 000 FCFA TTC par rapport à Marketing Group Consultants qui a proposé 15 500 000 FCFA TTC et SEIP Technologies 15 000 000 FCFA TTC. Seule l'offre de Moda a été présentée dans le dossier de paiement.

Pour l'édition 2008, la facture définitive n° 0367 du 28 octobre 2008 du Gie Moda Multiservices, d'un montant de 12 000 000 FCFA a été payée, comme lors de l'édition précédente, pour la confection du guide du pèlerin, sans présentation des offres des fournisseurs concurrents.

5.2 Acquisition de matériel informatique en 2008 sans appel à la concurrence

La facture définitive n° HT/0090/08/client/MAE d'un montant TTC de 14 498 542 FCFA de High Pres Tech a été payée pour l'acquisition de matériel informatique. Il existe cependant une différence entre l'objet de la commande et celui figurant dans le procès-verbal de la commission de dépouillement qui fait état de mobilier de bureau. Tout cela atteste qu'il n'y a pas eu véritablement d'appel à la concurrence. Le procès-verbal n° 1/MAE/CGPM du 17 septembre 2008 de dépouillement des offres faites lors de l'acquisition de mobilier de bureau a été repris pour être présenté à l'appui du dossier relatif à l'acquisition de matériel informatique.

La Cour recommande à l'administrateur des crédits du pèlerinage de respecter les règles relatives aux marchés publics en faisant une consultation ouverte et en conservant les offres dans le dossier de DRP.

5.3 Fractionnement dans l'acquisition de matériel informatique

Durant l'édition 2010, du matériel informatique a été acquis pour un montant total de 12 033 778 FCFA par des commandes différentes et successives. Les dépenses ont été effectuées sans recours à la procédure de DRP en violation des dispositions du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics.

Au cours de l'édition 2007/2008 du pèlerinage, un nombre important de matériel informatique a été acquis entre septembre et octobre 2007, pour un montant total de 17 144 500 FCFA ainsi détaillé :

- 3 840 000 FCFA suivant facture n° 12/08/DT/07/MAE du 19 octobre 2007 de Damel Trading ;
- 1 180 000 FCFA suivant facture n° 005/MAE/BP du 18 septembre 2007 de BAT-PRES ;
- 12 124 500 FCFA suivant facture n° HT/004/07/MAE du 3 septembre 2007 de High Pres Tech.

Le montant total de ces trois opérations dépasse le seuil de 15 000 000 FCFA fixé pour le recours à l'appel d'offres en matière de marchés de fournitures courantes par l'article 53 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics.

La Cour recommande à l'administrateur des crédits du pèlerinage de proscrire dans sa gestion tout fractionnement et de respecter scrupuleusement les dispositions du Code des Marchés publics.

5.4. Souscription de prime d'assurance sans appel d'offres

Durant l'édition 2010, une police d'assurance d'une durée d'un mois, couvrant le remboursement éventuel ou la prise en charge des frais médicaux et/ou hospitaliers à la suite d'accident ou de maladie survenus aux lieux saints de l'Islam, a été souscrite auprès de la CNART. Elle garantissait à l'assuré ou à ses ayants droit le paiement d'un capital en cas d'invalidité permanente ou de décès et en cas de perte de bagages enregistrés.

La souscription de cette police d'assurance d'un montant de 42 036 462 FCFA, sans appel à la concurrence, est en violation des dispositions de l'article 53 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de respecter les dispositions du Code des marchés publics dans le choix de la société au titre de l'assurance complémentaire.

6. DEPASSEMENT DU PLAFOND DE L'AVANCE A REGULARISER DE 2008

Lors de l'édition 2008, les dépenses se sont élevées à la somme de 1 060 000 000 FCFA. Or, selon l'arrêté n° 8812 MEF/DGCPT/DCP/BR du 13 octobre 2008 intitulé frais occasionnés par l'organisation du pèlerinage aux lieux saints de l'Islam, le plafond a été fixé à 1 000 000 000 FCFA.

La Cour demande au gérant de l'avance à régulariser de respecter scrupuleusement le plafond fixé par l'arrêté du ministre des Finances dans l'exécution des dépenses.

7. DEPENSE AU TITRE DE L'ASSISTANCE AUX NECESSITEUX NON JUSTIFIE

L'arrêté interministériel n° 000417 du 1^{er} février 2007 portant taux et modalités d'allocation des aides aux pèlerins sénégalais nécessiteux prescrit que celles-ci sont allouées en cas de retard des vols retour et après enquête de la commission sociale mise en place par le Commissaire général.

En 2008, une somme de 11 875 000 FCFA destinée à l'aide aux nécessiteux a été remise à M. Thierno Ibrahima DIAKHATE, Commissaire général au pèlerinage. Cette remise est attestée par le certificat administratif n° 273 du 11 janvier 2009. Toutefois, aucune justification de la distribution effective aux bénéficiaires n'a été produite.

La Cour a demandé au ministre de la Justice, garde des Sceaux, d'ouvrir une procédure d'enquête à l'encontre de M. Thierno Ibrahima DIAKHATE sur l'utilisation des 11 875 000 FCFA alloués aux pèlerins nécessiteux.

8. SECOURS OCTROYES A DES MEMBRES DE LA MISSION D'ENCADREMENT

Il a été constaté, durant l'édition 2008, l'octroi de secours, pour un montant total de 201 875 FCFA, à cinq missionnaires qui n'en avaient pas droit parce qu'entièrement pris en charge par l'Etat et sans délibération de la commission sociale. Cette pratique a également été constatée en 2009 pour un montant total de 163 200 FCFA alloué à quatre missionnaires.

Or l'arrêté interministériel n° 000417 du 1^{er} février 2007 précité dispose en son article 2 que « les aides sont allouées aux pèlerins nécessiteux et aux pèlerins dont le vol retour accuse un retard, après enquête de la commission sociale mise en place par le commissaire général au pèlerinage aux lieux saints de l'Islam ». L'article 3 précise que la « commission sociale,

réunie sur convocation du Commissaire général au pèlerinage aux lieux saints de l'Islam ou de son adjoint, détermine pour chaque pèlerin nécessiteux, le montant de l'aide selon le taux suivant :

- pour les pèlerins nécessiteux victimes de perte ou de vol de leur pécule : un taux de trente (30) rials saoudiens par jour jusqu'à la date de leur départ effectif du territoire saoudien ;
- pour les pèlerins dont le vol accuse un retard : un taux de quinze (15) rials par jour jusqu'à la date de leur vol retour ».

La Cour recommande à l'administrateur des crédits du pèlerinage de n'autoriser aucun paiement de secours sans délibération d'une commission régulièrement mise en place par le Commissaire général au pèlerinage, conformément à l'article 3 du l'arrêté interministériel n° 000417 du 1^{er} février 2007 portant taux et modalités d'allocation des aides aux pèlerins nécessiteux.

9. ECARTS ENTRE LES MONTANTS DE CERTAINES PIECES DE DEPENSES ET CEUX REPORTEES AU LIVRE-JOURNAL

En 2008, les écarts suivants ont été constatés dans la comptabilisation des indemnités :

- 178 125 FCFA représentant la différence entre le montant de 17 931 250 FCFA figurant sur la pièce n° 249 et celui enregistré au livre journal qui est de 18 109 375 FCFA ;
- 500 000 FCFA représentant la différence entre le montant de 86 500 000 FCFA figurant sur la pièce justificative n° 259 et son enregistrement au livre journal pour 86 000 000 FCFA.

Pour l'édition 2009, au titre de l'aide aux nécessiteux, un écart de 65 280 FCFA a été également noté entre le montant de la pièce justificative de dépense n° 615 et celui porté au livre journal.

La Cour recommande au gérant de l'avance à régulariser de veiller à une bonne tenue des documents comptables et un correct report des chiffres des pièces justificatives dans le livre-journal de caisse.

10. TRANSPORT DES PELERINS SENEGALAIS

Le nombre des pèlerins transportés entre 2007 et 2010 s'établit comme suit : 5200 en 2007/2008, 5300 en 2008, 4640 en 2009 et 6000 en 2010. Le coût du transport des personnels d'encadrement de ces pèlerins pris en charge par l'Etat, s'établit ainsi qu'il suit :

- 303 522 760 FCFA en 2007/2008, représentant 32,68 % des dépenses totales effectuées lors de cette édition ;
- 341 022 475 FCFA en 2008, soit 32,17 % des dépenses effectuées ;
- 360 373 960 FCFA en 2009, soit 36,04 % des dépenses totales ;
- 477 700 800 FCFA en 2010, soit 47,15 % des dépenses de l'édition.

10.1 Manquements dans l'exécution du contrat de transport par Air Sénégal International

Air Sénégal International a assuré le transport des pèlerins jusqu'en 2008, sur la base d'un contrat décennal signé avec le Gouvernement et d'un cahier des charges établi par les services de l'Agence nationale de l'Aviation civile (ANACS).

Durant l'édition 2007/2008, beaucoup d'insuffisances ont été constatées dans l'application des termes du contrat :

- le non respect du programme de vols approuvé et publié ;
- le non-respect de la clause relative au transport simultané du pèlerin et de ses bagages ;
- la non application de l'alinéa 3 de l'article 14 du contrat de transport stipulant que la compagnie est tenue de verser, par tranche de vingt quatre heures (24h) de retard, 25 rials par pèlerin dont le vol a été retardé ;
- l'absence de dépôt d'un rapport à l'ANACS deux mois après l'arrivée du dernier vol retour.

La compagnie de transport n'a pas fait l'objet de sanctions pour manquement à ses obligations contractuelles malgré le préjudice qu'elle a fait subir aux pèlerins.

10.2 Edition de 2008 : un contrat problématique avec Zam-Zam Int. Co

L'Etat du Sénégal a choisi de confier le 9 septembre 2008, par entente directe, le transport des pèlerins à la société saoudienne Zam-Zam Int. Co. dont l'activité principale n'est d'ailleurs pas le transport aérien. Elle loue les services de compagnies aériennes tant pour l'expertise technique que pour l'affrètement d'aéronefs devant transporter les pèlerins.

Contrairement aux éditions précédentes, ce contrat a été signé non pas par le Directeur général de l'ANACS qui était le représentant du Gouvernement dans ce domaine technique mais par M. Thierno Ibrahima Diakhaté, nommé Commissaire général au pèlerinage que la veille de son départ pour l'Arabie Saoudite en vue de la signature du contrat.

La Cour a constaté :

- le non respect de la programmation des vols ;
- l'absence de transport simultané des pèlerins et de leurs bagages ;
- le non versement aux pèlerins des 25 rials par jour de retard ;
- le non dépôt d'un rapport global sur l'exécution du contrat par la compagnie.

En outre, il a été noté l'ajournement ou le retard de certains vols ainsi qu'un atterrissage forcé d'un avion comme ce fut le cas à l'aéroport de Maetiga situé à 70 km de Tripoli en Libye quelques heures seulement après le décollage à Dakar.

Pour les éditions 2009 et 2010, le transport des pèlerins a été assuré par la compagnie Air Europa Lineas Aéreas et, seule l'absence d'une équipe professionnelle rompue aux tâches d'assistance des avions au sol a été déplorée.

Tous ces manquements ont été dénoncés par les pèlerins et reconnus par le ministre de tutelle lors du conseil interministériel du 15 octobre 2009 sur le pèlerinage.

La Cour recommande :

- *au Commissaire général au pèlerinage de veiller à l'application des sanctions à l'encontre de la compagnie aérienne adjudicataire en cas de non respect des cahiers des charges ;*
- *au Directeur général de l'ANACS de veiller au strict respect par la compagnie de transport de ses obligations contractuelles et à l'application des sanctions prévues en cas de manquement.*

11. PRELEVEMENT IRRÉGULIER D'UNE PRIME D'ASSURANCE COMPLÉMENTAIRE

L'Etat confie à une banque ou un établissement financier, par voie d'appel d'offres, la gestion des opérations financières du pèlerinage. Pour les éditions 2007/2008, 2008, 2009 et 2010 du pèlerinage à la Mecque, la Banque Islamique du Sénégal (BIS) a été adjudicataire officielle pour l'organisation du « Hajj ».

Pour l'édition 2010, le montant versé par chaque pèlerin encadré par la Mission, au moment des inscriptions, s'élevait à 2 300 000 FCFA ainsi décomposé en FCFA et en riyal saoudien (SAR) :

- billet d'avion 1 100 000 FCFA ;
- assurance 13 878 FCFA ;
- pécule à restituer 1 200 SAR ;
- taxe et transport 941,5 SAR ;
- logement Médine 1 500 SAR ;
- logement Mecque 4 400 SAR.

Au titre de l'assurance figurant à la décomposition ci-dessus, un montant total de 42 036 462 FCFA a été collecté et viré dans le compte de la CNART Assurances alors que le cahier des charges de l'exécution des opérations financières ne prévoyait pas un tel prélèvement.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de s'abstenir de tout prélèvement non prévu par le cahier des charges.

12. RÔLE DES GIE OU VOYAGISTES PRIVÉS DANS LE PELERINAGE

Les GIE ou agences de voyage, à l'image du Commissariat général pour le compte de l'Etat, encadrent chaque année des milliers de Sénégalais candidats au Pèlerinage à la Mecque.

Il a été constaté que, parmi les conditions à remplir par l'organisme privé candidat à un agrément ou à un quota, il n'est pas prévu l'obligation de produire un rapport d'activités à la fin de l'édition, comme c'est le cas pour la compagnie aérienne et la banque partenaires du commissariat général.

En outre, beaucoup de récriminations ont été enregistrées dans l'encadrement des pèlerins par les voyagistes privés, comme l'atteste le rapport introductif au conseil interministériel sur le pèlerinage 2010. En effet, des pèlerins ont été laissés en rade à Dakar, des règlements financiers entachés d'irrégularités et les retours de pèlerins souvent chaotiques. Or, rien n'est prévu dans les cahiers des charges contre ces manquements.

La Cour recommande au Commissaire général au pèlerinage de prévoir, dans le cahier des charges concernant les voyagistes privés, la production d'un rapport d'exécution et des sanctions en cas de manquement.

**REPONSE DE MADAME AMINATA TOURE, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

Il ressort des investigations de la Cour des Comptes que la remise de la somme de 11 875 000 francs DFA à M. Thierno Ibrahima DIAKHATE, Commissaire général au pèlerinage, destinée à l'aide aux pèlerins sénégalais nécessiteux est établie par le certificat administratif du 11 janvier 2009.

Dès lors qu'aucune justification de la distribution effective de cette somme aux bénéficiaires n'a été rapportée, il est nécessaire d'ouvrir une enquête pour détournement de deniers publics contre M. Thierno Ibrahima DIAKHATE en vue d'établir l'utilisation qui a été faite de la somme reçue.

**REPONSE DE MONSIEUR EL HADJ MOUSTAPHA GUEYE, ANCIEN
COMMISSAIRE GENERAL AU PELERINAGE A LA MECQUE**

Je voudrais rappeler par cette présente que ma dernière mission comme commissaire au pèlerinage à la Mecque est celle de 2007/2008.

Pendant cette édition, il semble ressortir de l'extrait que les procédures ont été respectées. Si c'est le cas nous rendons grâce à Dieu.

Pour l'édition 2008 qui souffre de manque de présentation des offres des fournisseurs concurrents, nous ne sommes pas concernés comme souligné plus haut.

Quant aux sanctions des compagnies des transports aériens, le commissariat n'ayant pas de compétence de sanction ne peut que relever les manquements et les transmettre à sa tutelle.

**REPONSE DE MONSIEUR ARONA CISSE, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE
L'AGENCE NATIONALE DE L'AVIATION CIVILE (ANACS)**

Je viens par la présente vous transmettre mes observations et commentaires concernant l'organisation et la gestion du pèlerinage à la Mecque-Edition 2008.

1- Rappel

J'ai assuré les fonctions de Directeur général de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile du 17 avril 2008 au 21 avril 2009.

2- Le non respect de la programmation des vols

La programmation des vols Hajj et l'attribution des slots dans les aéroports de Djeddah et Médine, relèvent exclusivement des pouvoirs de l'autorité de l'Aviation civile saoudienne.

3- L'absence de transport simultané des pèlerins et de leurs bagages

Le transport séparé de passagers et leurs bagages relèvent de contraintes opérationnelles, d'exploitation des aéronefs, des performances des aéronefs et de la météo. Elle est surtout liée à la nature et aux circonstances de l'opération Hajj, pour la gestion de la sécurité des vols.

4- Le non versement aux pèlerins des 25 rials par jour de retard

Cette question relève des services compétents du ministère des Affaires Etrangères.

5- Le non dépôt d'un rapport global sur l'exécution du contrat par la compagnie

C'est parce que l'Etat du Sénégal a rompu de manière unilatérale le contrat le liant à la compagnie en cours d'exécution des vols retour.

6- L'ajournement ou le retard de certains vols

[Le non dépôt d'un rapport global sur l'exécution du contrat par la compagnie]

Le rapport sur la supervision de la sécurité des vols du Pèlerinage 2008 donne des indications ...

Pour les recommandations de la Cour, il en sera pris acte.

REPONSE DE MONSIEUR MATHIACO BESSANE, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE DE L'AVIATION CIVILE(ANACS)

[La] synthèse du rapport de contrôle de la gestion du pèlerinage aux lieux saints de l'Islam au titre des exercices 2007 à 2010[...] appelle de ma part les observations et commentaires suivants :

10. Le transport des pèlerins sénégalais

L'ANACS n'a jamais reçu une quelconque contribution financière de l'Etat pour la gestion du volet aérien du pèlerinage. L'agence gère ce volet d'une part par engagement et décision des ministres du secteur aérien lors du conseil interministériels consacré au pèlerinage et d'autre part, de par son rôle de garant de la sécurité des personnes et des biens dans le secteur aérien. La gestion du pèlerinage en tant que telle ne figure ni dans la loi 2002-31 portant code de l'aviation civile ni dans le décret portant organisation et fonctionnement de l'agence.

10.1 Des manquements dans l'exécution du contrat de transport par Air Sénégal International

Pour l'édition 2001/2008, je voudrais rappeler les arguments figurant dans ma lettre du 20 février 2012 à savoir :

- *Le programme de vols même approuvé et publié, peut être modifié par l'autorité Saoudienne de l'aviation civile, ce qui est souvent le cas car dépendant de la*

gestion des milliers de vols du pèlerinage en Arabie Saoudite mais également pour des raisons d'exploitation de l'aéroport et de sécurité ;

- *Les pèlerins sénégalais voyagent très souvent avec énormément de bagages, l'enregistrement des pèlerins au retour est un vrai calvaire. Néanmoins, des solutions alternatives visant à transporter certains bagages après les vols sont trouvées. A la fin, tous les pèlerins et leurs bagages, même au-delà des poids admissibles son ramenés ;*
- *Certaines dispositions du contrat n'avaient pas été appliquées car le contrat ne comportait pas des dispositions coercitives en cas de manquement de la compagnie aérienne et par conséquent il nous était difficile de faire appliquer le paiement de 25 rials par pèlerin en cas de retard de plus de 24h ;*
- *Je ne peux confirmer l'absence de dépôt d'un rapport de la compagnie en 2007 après le dernier vol car n'étant plus au sein de l'agence et après plus de 6 ans. Je peux quand même vous confirmer qu'un rapport général avait été préparé puis présenté en conseil interministériel par le Commissaire Général au pèlerinage avec le concours de l'ANACS et de la compagnie aérienne notamment.*

10.2 : L'édition 2008 : un contrat problématique avec Zam Zam Int. Co

- *Pour l'édition 2008 je n'avais pas en charge la gestion du pèlerinage car je n'étais pas le Directeur Général de l'ANACS ;*

Editions 2009 et 2010

- *Pour les éditions 2009 et 2010 votre rapport provisoire avait souligné que : « au regard du respect des principes et de la réglementation, ces deux éditions présentent le caractère d'être les plus régulières... Aucune difficulté majeure n'a été notée... ». Votre rapport mentionne néanmoins l'absence d'une équipe professionnelle rompue aux tâches d'assistance des avions au sol.*

Je voudrais faire souligner que la société Sénégal Handling Services, chargée de cette tâche a été agréée par l'aviation civile sénégalaise et par l'IATA (Association International des Transporteurs Aériens), travaillait avec une compagnie aérienne aux normes européennes, et faisait l'objet de contrôles réguliers de par l'ANACS. Dès lors, parler d'absence de professionnels me semble être une qualification très sévère.

Je voudrais terminer en vous assurant que nos équipes ont fait énormément d'efforts pour améliorer très positivement la gestion du volet aérien du pèlerinage au lieu saint de l'Islam entre les éditions de 2007 et 2009 ou 2010. Malheureusement, ces améliorations notées dans votre rapport provisoire sur 2009 et 2010 ne se reflètent pas dans l'extrait que vous m'avez transmis.

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies- BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

REPONSE DE MONSIEUR MAGUEYE MARAME NDAO, DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE DE L'AVIATION CIVILE ET DE LA METEOROLOGIE (ANACIM)

Par lettre en référence et relativement à l'objet, vous avez bien voulu me transmettre pour observations et commentaires, les extraits du Rapport général public 2012 concernant l'Autorité de l'Aviation Civile.

Je vous en remercie.

En tant que Directeur Général de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie, installé dans mes fonctions le 03 mai 2013, j'ai pris bonne note des recommandations contenues dans les extraits dudit rapport.

REPONSE DE MONSIEUR SIDY MOHAMED NDOUR, ANCIEN DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Par lettre ci-dessus rappelée en référence, vous avez bien voulu me transmettre, pour observations et commentaires éventuels, les extraits du Rapport de contrôle de la gestion du pèlerinage aux lieux saints de l'Islam, au titre des éditions de 2007 à 2010.

Je vous en remercie et voudrais présenter à votre Institution, mes excuses les plus sincères pour être resté, au-delà des délais prescrits, sans accuser réception. Cela est dû au fait que le courrier est arrivé à la Présidence de la République pendant que j'étais en mission...

J'ai pris bonne note du contenu du Rapport et en retour, je voudrais d'une part, réitérer les observations et commentaires contenues dans ma lettre du 13 mars 2012, et, d'autre part, m'en référer à la sagesse des enquêteurs.

REPONSE DE MONSIEUR EL HADJ THIerno IBRAHIMA DIAKHATE, ANCIEN COMMISSAIRE GENERAL AU PELERINAGE A LA MECQUE

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR EL HADJ MANSOUR DIOP, ANCIEN COMMISSAIRE GENERAL AU PELERINAGE A LA MECQUE

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR AMADOU TIDIANE DIA, COMMISSAIRE GENERAL AU PELERINAGE A LA MECQUE

Non parvenue

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Non parvenue

REPONSE DES REGISSEURS DE L'AVANCE A REGULARISER

Non parvenue

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

CHAPITRE III

REGION DE LOUGA

La Cour des Comptes a procédé à la vérification de la gestion de la région de Louga. Ce contrôle a porté sur l'organisation et le fonctionnement de la région, la gestion du personnel, la comptabilité administrative, la gestion budgétaire, la gestion du stade Alboury NDIAYE, l'utilisation des fonds du Programme d'appui aux régions (PAR) et la mise en place d'un système d'information géographique (SIG).

La période sous revue porte sur les gestions 2003 à 2006 et concerne M. Moustapha NDIAYE, président du conseil régional, qui a été élu aux élections régionales, municipales et locales de mai 2002.

1. GESTION BUDGETAIRE

Durant la période sous- revue, le budget de la région de Louga a connu une évolution en dents de scie due notamment aux ressources tirées du Programme d'appui aux Régions (PAR). Le budget de la région arrêté à la somme de 493 243 674 FCFA en 2003 passe à 652 009 530 FCFA en 2004, puis à 509 332 938 FCFA en 2005 et atteint 554 482 395 FCFA en 2006.

1.1. Recettes budgétaires

L'analyse des recettes de fonctionnement laisse constater qu'elles ont connu une progression constante de 2003 à 2006. De 368 992 809 FCFA en 2003, elles passent à 389 846 352 FCFA en 2004, 402 001 671 FCFA en 2005 pour culminer à 442 724 252 FCFA en 2006.

Quant aux recettes d'investissement, de 124 251 165 FCFA en 2003, elles se hissent à 262 163 178 FCFA en 2004 pour chuter à 107 331 267 FCFA en 2005 et enfin remonter à 111 758 143 FCFA en 2006.

L'analyse des budgets durant la période sous-revue a montré que leur évolution est tributaire des fonds de dotation et des fonds de concours reçus de l'Etat mais aussi, parfois, des subventions octroyées par certains partenaires au développement, notamment l'Union Européenne et dans le cadre de la coopération décentralisée.

1.2. Dépenses budgétaires

Concernant les dépenses de fonctionnement, on peut noter que les prévisions ont connu durant la période sous- revue une progression constante suivant les mêmes chiffres que les recettes budgétaires ci-haut indiquées.

Les prévisions ont connu durant la période sous-revue une progression constante et l'essentiel des allocations de ressources concerne, pour la gestion 2003, les services "Santé, Hygiène et Actions sociales" avec 34,10%, "Education, Jeunesse, Culture et Sport" avec 28,20%, "Cabinet du Président" avec 11,13%, "Secrétariats et Bureaux" avec 9,73% et enfin "Dépenses diverses" avec 7,76%.

Par rapport aux réalisations, les services "Santé, Hygiène et Actions sociales" et "Education, Jeunesse, Culture et Sport" ont enregistré les plus forts taux d'exécution avec respectivement 35,57% et 26,70% en 2003, 29,95% et 27,95% en 2004, 29,79% et 24,73% en 2005 et enfin 32,02% et 24,06% en 2006.

Concernant les dépenses d'investissement, on peut noter que les prévisions ont connu durant la période sous- revue une progression constante.

De 201 871 987 FCFA en 2003, elles sont passées à 221 012 480 FCFA en 2004, puis baissent à 94.573.222 FCFA en 2005 et à 92.006.718 FCFA en 2006.

Les réalisations les plus fortes et les plus récurrentes durant la période sous- revue concernent le service "Voirie" avec 22 190 809F (10,99%) en 2003, 31 229 021F (14,12%) en 2004, 20 629 021F (21,81%) en 2005 et 32.663.448F (35,50%) en 2006.

2. LES DEFAILLANCES DANS LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES REGIONAUX

Depuis son élection et la mise en place de son bureau, le Conseil régional a régulièrement fonctionné. Ses sessions, d'une périodicité trimestrielle, ont été respectées.

Cependant, le Président du Conseil régional ne respecte pas les dispositions de l'article 49 du Code des collectivités locales qui dispose que « *quinze jours avant la réunion du Conseil régional, le président adresse aux conseillers régionaux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises...* ».

L'absence de ce rapport spécial qui a l'avantage d'informer à l'avance les conseillers sur les sujets qui seront abordés, a été maintes fois dénoncée par les conseillers, comme en attestent certains procès verbaux et comptes rendus de réunions.

En outre, le Comité économique et social n'a pas été mis en place comme le prévoit la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales. Pourtant sa mise en place est très importante puisque l'article 31 dudit code dispose qu'il « *est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régional, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes inter-régionales* ».

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à l'application des dispositions de l'article 49 du code des collectivités locales et de prendre des initiatives pour la mise en place du comité économique et social.

3. GESTION DU PERSONNEL

Les manquements dans la gestion du personnel de la région sont relatifs au non respect de la procédure de détachement du Secrétaire général et de certains agents, à l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée (CDD), à l'absence de visa de l'Inspecteur du travail sur les contrats de gardiennage et au reclassement irrégulier de certains agents.

3.1 Situation irrégulière d'agents de l'Etat en service à la région

M. Mamadou Yéri BA, enseignant de profession, exerce les fonctions de Secrétaire général depuis le 16 décembre 2004 par arrêté n° 0021/CRL/PCR/SG du Président du Conseil régional. Outre les indemnités qu'il perçoit en sa qualité d'enseignant, il bénéficie des indemnités de fonction et de logement en application du décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages du secrétaire général de la région.

En outre, M. Mamadou Yéri BA ainsi que MM. Médou Diarra FALL, conseiller en communication, Makha SARR, chef de la Division administrative et financière (DAF) et Cheikh Sadibou SARR, ancien directeur du CEFAM ne sont pas régulièrement détachés à la région.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à la régularisation de la situation des agents de l'Etat en service à la région notamment en ce qui concerne leur détachement.

3.2 Utilisation abusive des CDD

La région de Louga a procédé au recrutement de personnel en signant des contrats à durée déterminée prévoyant une clause de tacite reconduction. Ces contrats ne sont pas conformes à la loi puis que le CDD ne peut être renouvelé qu'une seule fois comme le prescrit l'article L.42 de la loi n°97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter les dispositions du Code du Travail relatives au renouvellement des CDD.

3.3 Mauvaise qualification des contrats de gardiennage

Au cours de la période sous revue, la région a procédé au recrutement de personnel de gardiennage qu'il a mis à la disposition des lycées et collèges des trois départements. Contrairement aux interprétations des autorités de la région qui avaient parlé de contrats de prestations de service, ces contrats étaient bien des contrats de travail sur le fondement du lien de subordination hiérarchique avec l'autorité de la région et du salaire payé sur état par le billeteur du Conseil régional.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à la bonne qualification des liens juridiques avec ses collaborateurs.

3.4 Reclassement irrégulier de certains agents

Par arrêté n° 00005/PCRL du 28 janvier 2006, Mmes Seynabou Fall DIOP et Seydia Fall DIOP ont été respectivement reclassées du grade de secrétaire dactylo 2^e classe 2^e échelon et secrétaire sténographe 3^e classe 2^e échelon, à celui de secrétaire sténographe correspondancier 2^e classe 2^e échelon à compter du 1^{er} juin 2005 et de secrétaire de direction 2^e classe 3^e échelon.

A l'appui de leur requête aux fins de reclassement, Mmes Seynabou Fall DIOP et Seydia Fall DIOP ne se prévalent respectivement que d'une attestation de fin de formation délivrée par l'Institut de Formation Professionnelle (IFP) le 13 août 1992 et une attestation de formation en « cycle programmeur de gestion » délivrée par la même école le 29 juillet 1999.

Ce type de reclassement viole la réglementation en la matière. En effet au regard des dispositions des articles 20 et 24 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, les secrétaires sténographes correspondanciers sont recrutés parmi les titulaires du brevet supérieur d'études commerciales (BSEC), option secrétariat d'un brevet d'études professionnelles (BEP), ou de tout autre diplôme admis en équivalence, alors que les secrétaires de direction sont recrutés parmi les titulaires d'un diplôme de secrétaire de direction obtenu à la suite d'une scolarité de deux (2) ans au moins après le baccalauréat ou de tout autre diplôme admis en équivalence.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de se conformer à la réglementation en matière de reclassement de ses agents.

4. COMPTABILITE DES MATIERES

4.1 Nomination irrégulière du comptable des matières

La comptabilité des matières a été tenue par M. Thierno Dieng, commis d'administration, depuis 2002. En effet, l'arrêté n° 3/PDSL/SG du 9 janvier 2002 du Président de la Délégation spéciale de Louga portant répartition des tâches au niveau des services de la région lui confiait cette prérogative. Il a continué à exercer cette fonction jusqu'au 24 janvier 2006, date à laquelle il a passé service à Madame Seynabou LY KANE nommée par décision n° 002 du 18 janvier 2006 du Président du Conseil régional.

Ces nominations pour peu qu'elles confinent les concernés à des tâches précises et réelles, n'en sont pas pour autant irrégulières.

En effet, les dispositions de l'article 10 du décret n° 81-844 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics et de l'instruction n° 004 du 8 mars 1988 du Ministre de l'Economie et des Finances donnent la prérogative de nommer les comptables des matières au seul Ministre de l'Economie et des Finances sur la proposition de l'administrateur des matières es qualifié.

Il faut dire que cette violation de l'article 10 du décret n° 81-844 semble cependant être la chose la mieux partagée dans les collectivités locales. L'éloignement de ces dernières, le

temps que peut prendre la procédure normale de nomination des comptables des matières ainsi que le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales constituent un sérieux handicap et devraient conduire à réfléchir sur une modification des textes en vue d'un transfert de cette compétence aux autorités des structures décentralisées.

La Cour recommande au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre chargé de la décentralisation d'initier une réflexion sur la nomination des comptables des matières des Collectivités locales.

4.2 Irrégularités relevées dans la tenue de la comptabilité des matières

Durant les deux premières gestions de la période sous revue (2003 et 2004), des manquements graves ont été constatés dans la gestion de la comptabilité des matières. En effet, il n'y avait ni livre-journal des matières, ni carnet de bons d'entrée des matières et encore moins de carnet de bons de sortie provisoire.

Ce n'est qu'à partir de la gestion 2005 que ces documents ont été ouverts mais leur tenue présentait des lacunes. Les registres ouverts n'étaient ni côtés et paraphés ni bien renseignés.

Les carnets de bons d'entrée tenus en 2005 et 2006 ne sont pas signés par le comptable des matières et même les procès verbaux de recensement annuel des matières ne sont pas conformes aux modèles prescrits par la réglementation.

Tous ces manquements dénotent l'absence de sincérité et de transparence dans la gestion des biens de la Collectivité.

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil régional de veiller à l'ouverture et à la tenue des documents comptables tel que prescrit par la réglementation sur la comptabilité des matières ;***
- ***au comptable des matières de respecter les dispositions de l'article 270 du code des collectivités locales et de la réglementation sur la comptabilité des matières.***

4.3 Gestion irrégulière du carburant

L'analyse de la gestion du carburant fait apparaître des dotations mensuelles octroyées comme indiqué au tableau suivant :

Tableau n° 27 : Répartition de dotations mensuelles de carburant

Dénomination ou qualité	Dotation mensuelle
Président du Conseil régional	1000 L
Secrétaire général	500 L
Comptable	300 L
Membres du bureau du C.R. (2 vice-présidents +2 secrétaires élus)	100 L/membre
Chef Division Education et Alphabétisation	100 L
Chargé de mission	100 L
Chef de la Division administrative et financière	150 L

En dehors du Président du conseil régional, les chefs de service ou membres du bureau figurant au tableau bénéficiaient de dotations sans être affectataires de véhicule de service.

Cette pratique n'est pas conforme aux règles et principes édictés par le décret n° 80-780 du 28 juillet 1980, modifié réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et l'instruction n° 19/PR/SG/IGE du 19 juillet 1984 portant application dudit décret. Ces textes prévoient que les dotations soient faites aux véhicules munis d'un carnet de bord et suivant un calcul des distances à effectuer lorsqu'il s'agit de missions ou tournées.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller au respect de la réglementation sur les véhicules administratifs.

5. INEXISTENCE D'UN LIVRE-JOURNAL DE CAISSE

En fin 2005, l'arrêté n° 0036/PCRL du 13 décembre 2005 a créé une caisse d'avances pour l'organisation d'un forum avec les émigrés.

Madame Fatou Mbodj DIAGNE a été nommée gérante de la caisse par la décision n° 37/PCRL du 15 décembre 2005.

Des dépenses ont été effectuées à l'occasion de cette manifestation par la gérante sans qu'un livre-journal de la caisse ne soit ouvert pour l'enregistrement des opérations, et cela, en violation des dispositions de l'article 14 du décret n°2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de faire respecter et à la gérante de respecter les dispositions de l'article 14 du décret n°2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat.

6. CONSTATATIONS ISSUES DU CONTROLE DES DEPENSES

6.1 Double couverture d'assurance pour un même véhicule

Le parc automobile de la région de Louga comprenait cinq véhicules dont un véhicule de marque Isuzu Trooper immatriculé LG-3744-A.

Une première prime d'assurance tous risques d'un montant de 313 029 FCFA a été payée par mandat n° 72 du 26 mars 2003 chez Assurco-Louga suivant facture n° 135 du 25 mars 2003 pour la couverture annuelle des trois Peugeot 405 et du véhicule Isuzu Trooper.

Par mandat n° 431 du 10 septembre 2003, une 2^{ème} prime a été payée chez Bicar/Assureur Conseil, suivant facture n° 002/03 du 14 août 2003 d'un montant de 162 106 FCFA pour la couverture annuelle de la voiture Renault Laguna LG-9355-A et du véhicule Isuzu Trooper LG-3744-A.

Ainsi, entre mars et septembre 2003, deux primes d'assurance annuelles ont été payées pour le véhicule Isuzu Trooper LG-3744-A.

La Cour recommande au Président du Conseil régional d'accorder une plus grande vigilance à l'exécution des dépenses de la collectivité.

6.2. Primes de prudence payées avant terme et avec une fausse certification

Durant la gestion 2003, des primes de prudence ont été versées aux chauffeurs Moustapha DIAW, Djibril NDIAYE et Iba NDIAYE pour un montant individuel de 60 000 FCFA. La même opération a été reconduite en 2005 pour les trois chauffeurs précités et un quatrième du nom de Macodou Ibra Déguène DIOP, par mandat n° 642/B83 du 24 octobre 2005 pour un montant total de 240 000 FCFA. Dans le certificat administratif joint au mandat, le Président du Conseil régional certifie l'absence d'accident durant cette année.

Le décret n° 82-928 du 16 novembre 1982 prévoit en son article 2 que « la prime fixée à 5 000 FCFA par mois est payable à la fin du mois de décembre de chaque année ».

Il apparaît donc clairement que les primes n'auraient dû être payées au plus tôt que le 31 décembre de l'année et non au mois d'octobre d'autant plus que des accidents auraient pu se produire durant les deux derniers mois de l'année.

Le Président du Conseil régional a fait ainsi une fausse certification en attestant que les chauffeurs n'ont pas fait d'accident durant cette année alors qu'on n'était qu'au mois d'octobre.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter la réglementation dans l'exécution des dépenses et proscrire toute fausse certification.

6.3. Irrégularités relevées dans l'attribution des aides scolaires

La région de Louga a payé des aides scolaires au titre des gestions 2003, 2004 et 2005 pour des montants respectifs de 11 480 000 FCFA, 17 634 000 FCFA et 13 432 000 FCFA.

En 2003, les aides ont été accordées uniquement sur la base de décisions du Président du Conseil régional et d'états de paiements. Aucune commission chargée d'attribuer les bourses et aides scolaires n'a été instituée comme le prévoit l'article 7, alinéa 3 du décret n° 96-1136 précité. Le Conseil régional n'a pas non plus été réuni pour délibérer sur les attributions.

En revanche, en 2004, la procédure réglementaire a été respectée, comme en atteste le procès-verbal n° 00210/PCRL du 24 septembre 2004 relatif à la réunion de la Commission régionale d'attribution des bourses et aides scolaires tenue le jeudi 27 août 2004.

En 2005, le Président du conseil régional a joint à ses décisions d'attribution le procès-verbal de réunion de la commission tenue le 27 août 2004.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de mettre fin à l'octroi des aides scolaires sans réunir la commission compétente et le conseil régional.

6.4. Paiement irrégulier d'indemnités de fonction et de logement

L'examen des pièces de dépenses a permis de constater que, durant la gestion 2003, une indemnité de fonction était payée à M. Mamadou Yéri BA, chef de la Division Education et Alphabétisation du Conseil régional, alors que le Code des Collectivités locales ne prévoit d'indemnités que pour le secrétaire général. Il a ainsi constamment perçu une indemnité de trente-cinq mille FCFA (35 000 FCFA) sans base légale.

Par arrêté n° 0051/CRL du 24 octobre 2003 du Président du Conseil régional, M. Cheikh Sadibou SARR a été reconduit dans les fonctions de Directeur du Centre de Formation et d'Appui aux Métiers qu'il occupait depuis le 20 mars 2001.

L'article 2 dudit arrêté lui attribue une indemnité de fonction mensuelle de 20 000 FCFA et une indemnité de logement de 35 000 FCFA avec effet rétroactif à partir du 1^{er} janvier 2003. M. SARR a ainsi perçu ces indemnités de janvier 2003 à juillet 2006. Le mandat de paiement n'était accompagné que de cet arrêté et du décret n° 91-1169/MEN/DC du 7 novembre 1991 créant des indemnités de sujétion au profit de certains fonctionnaires et agents de l'Enseignement.

M. SARR n'est ni fonctionnaire ni agent du ministère de l'Education nationale détaché ; le CEFAM n'est pas non plus une structure du ministère mais bien un service de la région. Ce n'est que le 5 mai 2010, suite à la convention signée entre le ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle et le Conseil Régional de Louga, que le CEFAM a été intégré dans le dispositif public des établissements de formation professionnelle et technique.

En tout état de cause, le conseil régional n'a jamais été saisi pour délibérer sur la question d'octroi d'indemnités à M. SARR.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de cesser de payer des indemnités à des agents sans base légale ou sur une base erronée.

6.5. Modalités de gestion de ressources propres du CEFAM non définies

Le décret n° 91-1355 du 6 décembre 1991 autorise les établissements de formation professionnelle à générer et à utiliser leurs ressources propres, et cela, en plus de la dotation du budget général, afin de leur permettre de couvrir une grande partie des charges nécessaires à leur fonctionnement.

Le comité de gestion du CEFAM n'a pas fonctionné faute d'un texte prévoyant les modalités de convocation des membres du comité de gestion, la périodicité de ses réunions et la désignation de son comptable assignataire.

De plus, le Président du Conseil régional n'a pas appliqué ce décret par la prise d'un arrêté fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par le centre ainsi que la nature des dépenses supportées par ces ressources propres.

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil régional :***
 - ***de veiller à la détermination par arrêté des modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources générées par le CEFAM, de la nature des dépenses supportées par ces ressources propres ;***
 - ***de procéder à la convocation des membres, de respecter la périodicité des réunions du comité de gestion ;***
 - ***de désigner un comptable assignataire des ressources propres ;***
- ***au Directeur du CEFAM de respecter les dispositions du décret n° 91-1355 du 6 décembre 1991 autorisant les établissements de formation professionnelle à générer et à utiliser leurs ressources propres.***

6.6. Des dons de matériel non soumis à l'autorisation de l'organe délibérant

Différents partenariats ont permis d'équiper le Centre en machines et outils pour une valeur estimée à 300 000 000 FCFA mais aussi de doter le Centre hospitalier régional d'un échographe et d'une soixantaine de lits. Dans ce même contexte, le CEFAM a aussi bénéficié de divers matériels de froid domestique et d'informatique et la Caserne des sapeurs pompiers de matériels de transmission radio de pointe

La liste de tout ce matériel est contenue dans la lettre du 15 mars 2005 faisant office d'attestation de don adressée par M. Maryse ROBERT-DECLERCK, député permanent et 1^{er} Directeur honoraire de la Province de Namur adressée au Président du Conseil régional et

dans l'attestation de don du 7 février 2005 signée par M. Jean-Louis TOUSSAINT, Directeur du Centre Hospitalier de Namur.

Le Conseil régional a eu, pour prendre possession de tout ce matériel transporté dans deux conteneurs, à déboursier 2 891 864 FCFA pour le paiement des frais de douane, de transport et de transit à la société Transcontinental Transit.

Mais tout ce matériel a été réceptionné sans que le Conseil régional n'ait donné son autorisation et cela en violation des dispositions de l'article 279 du Code des Collectivités locales.

La Cour rappelle au Président du Conseil régional que la délibération du conseil est une condition de validité de l'acceptation des dons.

6.7. Un recrutement non autorisé ayant comme conséquence de fausses imputations

Par décision n° 15 du 14 mai 2004, M. Hamet FALL, Inspecteur d'Académie à la retraite, a été nommé conseiller technique du Président du Conseil régional de Louga.

Le contrat de prestation de service n° 0026/PCRL du 30 juillet 2004, postérieur à la nomination et la prise de service de M. FALL stipule en son article 1^{er} que « *ce contrat a pour objet l'emploi à titre temporaire de M. Hamet FALL, Inspecteur d'Académie à la retraite, en qualité de conseiller du Président du Conseil régional en matière d'éducation* » et prévoit une rémunération mensuelle de 60 000 FCFA imputable au service 313-Cabinet du Président-compte 6490- Dépenses diverses, du budget de la région.

Ce procédé a été utilisé durant tout le reste de la gestion 2004, en 2005 et 2006. Mais, d'août 2006 à novembre 2006, la facture passe de 60 000 FCFA à 70 800 FCFA sans que les termes du contrat ne soient modifiés, et toujours, sans l'autorisation du Conseil régional.

Il a été pourtant prévu, lors du vote du budget en 2004, de recruter du personnel d'appoint et d'accompagnement au service 321/article 6510 personnel non fonctionnaire pour 18 160 000 FCFA et la séance a occasionné des débats sans que le Président n'ait eu à poser le cas de M. FALL. En 2005 également, lors de la session budgétaire le problème du recrutement d'une secrétaire vacataire et de deux infirmiers contractuels en service au Centre de santé de Darou Mousty a été posé et résolu par la revue à la hausse du compte 321/6510 sans que le cas de M. FALL n'ait été évoqué. En 2006, le Président du Conseil régional a eu, une nouvelle fois, recours à la prestation de service imputée sur les dépenses diverses. Ceci, malgré le fait que, par arrêté n° 008/PCRL du 2 mai 2006 portant répartition des tâches au niveau des services de la Région, M. Hamet FALL a été confirmé conseiller technique, responsable de la Division Education, Alphabétisation et Formation.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de solliciter l'autorisation de l'organe délibérant pour le recrutement du personnel et d'imputer les dépenses afférentes à leur salaire sur les services et comptes prévus à cet effet.

6.8. Modification des termes d'un contrat sans avenant pour se conformer à la loi

Le Conseil régional de Louga avait fait appel au GIE « Sope Liggey » pour le nettoyage du premier étage de l'hôtel de région. Durant la gestion 2005, le contrat d'entretien et de nettoyage n°0026 du 1^{er} janvier 2005 avait été signé entre la présidente du GIE et le Président du Conseil régional. Il était stipulé à l'article 3 que le montant mensuel du contrat s'élevait à 170 000 FCFA. L'article 5 prévoyait la durée du contrat à un an mais renouvelable par tacite reconduction.

Ce contrat a été exécuté toute l'année 2005 et le premier semestre 2006. Au mois d'octobre 2006, il lui est mandaté, par acte n° 612 du 18 octobre 2006 pour le paiement des mois de juillet, août et septembre 2006, la somme de 601 800 FCFA au lieu de 510 000 FCFA représentant le montant mensuel prévu par le contrat. Dans la facture n° 001 du 3 octobre 2006 accompagnant le mandat, on y constate que l'on a fait supporter un montant de 91 800 FCFA représentant la TVA à la collectivité, sans qu'il y ait eu un avenant au contrat modifiant le montant de la rémunération mensuelle qui était TTC de 170 000 FCFA.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 2005 et juillet 2006, le Président du Conseil régional a par négligence occasionné une perte de recettes fiscales à l'Etat au titre de la TVA en violation de l'article 283 du livre II du Code général des Impôts.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter les dispositions du Code général des impôts et les stipulations des contrats qu'il signe.

6.9. Paiement de loyers sans contrepartie

Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, Le Conseil régional de Louga a pris en charge la location de plusieurs bâtiments abritant ses services ou ceux placés sous sa responsabilité.

Ce fut le cas en 2004, lorsqu'il a fallu loger le Service d'Information Géographique communément appelé SIG. Un contrat de location d'un immeuble a été donc signé avec le propriétaire de la villa, sise à la cité Bagdad pour abriter le SIG. Il s'agit du contrat n° 005 du 1^{er} février 2004 valable pour un an, renouvelable par tacite reconduction, avec prise d'effet à compter du jour de sa signature pour un loyer mensuel de 130 000 FCFA.

Mais, par mandat n° 138/B13 du 29/3/2004 en paiement des factures n°1 et 2, le bailleur reçoit virement à son compte de la somme de 520 000 FCFA pour le paiement des loyers de décembre 2003, janvier, février et mars 2004. A l'appui du mandat, un certificat administratif signé par le Président du Conseil régional et faisant état de la non perception par le propriétaire de ses loyers de décembre 2003.

Le propriétaire ne pouvait pas prétendre aux loyers de décembre 2003 et de janvier 2004 antérieurs à la date d'effet du contrat. Ainsi, le Président du Conseil régional a mandaté ces paiements en violation des dispositions contractuelles.

La même pratique a été constatée avec la location de l'immeuble abritant le centre médico-scolaire. Le contrat n° 6 signé avec le propriétaire avait comme date d'effet celle de sa signature c'est-à-dire le 1^{er} février 2004 et le loyer était fixé à 120 000 FCFA. Le mandat de

paiement n°146/B13 d'un montant de 360 000 FCFA a été émis pour le paiement de la location des mois de janvier, février et mars.

6.10. Acquisition de matériels sans procès-verbal de réception

L'article 7 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics fait obligation de procéder à la réception des matières pour certains types de dépenses. En application de ce texte, l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières dispose que : « toute réception de matières d'une valeur supérieure à 300 000 FCFA est effectuée par une commission de trois membres au moins... ».

Or, dans certains cas, la commission de réception ne s'était pas réunie alors que le coût des matières avait atteint ce seuil. Les acquisitions suivantes en sont l'illustration.

- l'acquisition, en 2003, de matériels de sonorisation pour un montant de 1 994 200 FCFA au fournisseur Njambour Négoce et Télécom
- l'achat, en 2206, de matériel de teinture, de fournitures, de tissus et colorants pour la formation en teinture moderne pour le compte du CEFAM pour un montant de 818 566 FCFA au GIE GESTU.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter les dispositions de l'article 7 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics et de l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières.

6.11. Paiement d'indemnités de transport sans habilitation

Par décision n° 0016/PCRL du 14 mai 2004, M. Makha SARR, Intendant, précédemment en fonction au Lycée Malick SALL de Louga est nommé chef de la Division Administrative et Financière du Conseil régional.

Outrepassant ses fonctions, M. SARR a manipulé des fonds en les retirant d'abord du Trésor et en procédant au paiement des indemnités de transport et de session des conseillers régionaux lors de la session d'orientation budgétaire du 12 décembre 2006 pour des montants respectifs de 1 170 000 FCFA et 120 000 FCFA objets des mandats n° 746/B83 et 747/B83 du 12 décembre 2006.

Or, à cette période les fonctions de billeteur du Conseil Régional étaient dévolues à Mme Fatou Mbodj DIAGNE, cumulativement avec ses fonctions de gestionnaire comptable. C'est ainsi qu'elle s'est régulièrement acquittée depuis 2003 de cette charge par le paiement des salaires, des bourses et des indemnités du PAIS.

Ainsi, les paiements sus évoqués ont été effectués de façon irrégulière car M. SARR ne disposait d'aucune habilitation de le faire en lieu et place du billeteur.

La Cour recommande :

- *au Président du Conseil régional de se conformer aux dispositions des articles 6 et 7 du décret n° 62-0195 /MF du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;*
- *à M. Makha SARR de cesser toute immixtion dans le maniement de fonds sans habilitation et de se conformer aux dispositions des articles 6 et 7 dudit décret.*

6.12. Prise en charge irrégulière de la réhabilitation des logements conventionnés par l'Etat

Au cours de la gestion 2004, le Président du Conseil régional a procédé à la réhabilitation des logements des deux adjoints au Gouverneur par l'entreprise S.E.G.B.T.P, attributaire des travaux de réfection. La facture n° 544/A/04 de ladite entreprise a été réglée par mandat n° 372/B37 du 29 juin 2004 pour un montant de 1 180 000 FCFA.

Ces dépenses de réhabilitation devraient être prises en charge par les propriétaires des immeubles ou à défaut par les crédits de l'Etat mais en aucune façon elles ne sauraient être supportées par le budget de la Région.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de cesser toute prise en charge de dépenses non prévues par le budget de la région.

6.13. Dépense d'hébergement et de restauration non justifiée

En 2003, le monde rural avait été affecté par l'invasion des sauterelles et autres criquets. Ainsi, un arrêté sans numéro du 6 août 2003 portant création d'un comité régional de secours au monde rural dans le cadre de la campagne phytosanitaire 2003/2004 a été pris par le Président du Conseil régional. Ce comité était chargé d'élaborer et d'exécuter les opérations d'intervention d'urgence de la région dans le cadre de la lutte anti- acridienne. Une somme de 8 221 840 FCFA, objet du mandat n°363/B41 du 6 août 2003, est mise à la disposition du Comité par l'intermédiaire de son trésorier M. Thierno DIENG, comptable des matières au Conseil Régional. Dans la justification des dépenses effectuées, il a été produit parmi d'autres pièces une facture de l'hôtel restaurant Thiossane Plaza portant le n° 741 du 18 septembre 2002, pour un montant de 514 800 FCFA.

La vérification a relevé que la date de la facture remonte au 18 septembre 2002 alors que la campagne s'est déroulée en août 2003 et pour trois (3) jours seulement.

La date de cette facture ne correspondant pas à la période concernée, la dépense y afférente s'en trouve du coup non justifiée.

6.14. Violation des règles régissant les marchés publics

6.14.1. Absence de Demande de renseignements et de prix (DRP)

Durant la période sous- revue, un nombre important de dépenses ont été effectuées pour exécuter des marchés de travaux, de prestations de service ou de fournitures atteignant ou dépassant les seuils prescrits par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 pour lancer une demande de renseignements et de prix. Il est constaté l'absence de DRP pour faire jouer la concurrence afin d'amoindrir les coûts.

Ces dépenses concernent :

- des travaux de réhabilitation d'établissements scolaires effectués en 2003 pour 9 739 164 FCFA ;
- l'équipement du siège du conseil régional en mobilier de bureau et matériel administratif en août 2003 pour 11 100 260 FCFA ;
- l'acquisition de fournitures scolaires pour les lycées et collèges de la région en septembre 2003 pour 8 498 175 FCFA ;
- des fournitures d'équipements en septembre 2003 pour l'hôtel de région pour 9 322 000 FCFA ;
- l'acquisition de divers matériels pour l'appui au monde rural pour la lutte contre les feux de brousse pour 3 472 740 FCFA ;
- l'acquisition d'un véhicule de fonction pour le Secrétaire général en juin 2003 d'un montant de 4 661 000 FCFA ;
- des travaux d'aménagement des réseaux électriques de Koki et Ngoura, dans le département de Louga pour un devis estimé à 11 215 841 FCFA ;
- des travaux d'adduction d'eau réalisés durant le dernier trimestre de la gestion 2004 dans les départements de Linguère, Louga et Kébémér pour un montant qui s'élève à 21 329 234 FCFA ;
- des travaux de réhabilitation en 2004 des CEM de Kébémér, Ndiagne et du Lycée Malick SALL de Louga pour un montant total de 10 378 286 FCFA ;
- l'acquisition de micro-ordinateurs et imprimantes en juin 2005 pour les lycées et collèges pour un montant de 3 250 000 FCFA.

Toutes ces commandes ont été faites en violation des dispositions du décret n°2002-550 précité et notamment de l'article 80, alinéa 2, qui prévoient que « dans le cas de la procédure de DRP, l'autorité contractante sollicite par écrit des prix auprès d'au moins trois fournisseurs ou entrepreneurs ».

6.14.2 Absence d'appel d'offres

Durant la gestion 2003, des travaux ont été entrepris par le Président du Conseil régional pour la réhabilitation et l'aménagement du Stade Alboury NDIAYE de Louga. Ainsi, le 23 septembre 2003, il a signé un contrat avec la société SEBTPA pour un montant de 23 202 340 FCFA sans faire jouer la concurrence. L'avenant n° 12 du 23 décembre 2003 a porté le montant total des travaux à 26 068 961 FCFA.

Un appel d'offres était nécessaire dès lors que les crédits ouverts étaient de 26 326 000 FCFA.

Ainsi, les dispositions de l'article 23, alinéa3, 192 et 195 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics ont été violées pour contourner la procédure d'appel d'offres.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter la réglementation sur les marchés publics, notamment en mettant fin à toute pratique de fractionnement.

6.15. Absence de commission de paie

Des salaires et indemnités sont payés par billeteage en l'absence de commission de paie et sans registre de paie. Ces paiements sont irréguliers car ils ne respectent pas les dispositions de l'instruction n°30/MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974.

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil régional de veiller à l'institution d'une commission de paie pour les paiements collectifs ou sur états ;***
- ***au billeteur de respecter les dispositions de l'instruction n°30/MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974, notamment par la tenue d'un registre de paie.***

7. GESTION DU STADE ALBOURY NDIAYE DE LOUGA

7.1 Comité de gestion léthargique

Le 16 mai 2006, un comité de gestion du Stade Alboury NDIAYE a été mis en place par arrêté du Président du Conseil régional.

Ce comité de gestion, présidé par le Président du conseil régional, avait comme autres membres le chef du service régional des sports en qualité de coordinateur, un trésorier et comme commissaire aux comptes, le Président de la ligue régionale de football. Diverses commissions avaient été créées.

Il est comptent pour autoriser les manifestations sportives et culturelles et gérer les ressources financières générées. Il doit se réunir au moins une fois tous les deux mois sur convocation de son président.

La Cour a cependant constaté une léthargie de ce comité. En effet, il n'a tenu aucune réunion depuis mai 2006, aucun PV ou compte rendu de réunion n'ayant été mis à la disposition de la

Cour. Cette situation a participé à la faiblesse des recettes générées qui s'établissent à 115 000 FCFA entre le 21 août et le 9 novembre 2006.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de se conformer aux dispositions des arrêtés n° 0383/PCRL du 20 décembre 2002 et du 16 mai 2006 portant création d'un comité de gestion du stade, notamment en convoquant régulièrement les réunions du comité de gestion.

7.2 Non respect du règlement financier

La gestion du comité s'est déroulée en marge des règlements intérieur et financier. C'est ainsi que la création d'une caisse d'avances, prévue dans le règlement financier, n'a pas été effective. Cette situation explique la difficulté à suivre les opérations de recettes et de dépenses, les documents et registres prévus à cette fin n'ayant été jamais ouverts.

La Cour recommande :

- *au Président du Conseil régional de se conformer au règlement financier élaboré par le comité de gestion du stade ;*
- *au trésorier du Stade de se conformer au règlement financier élaboré par le comité de gestion et de tenir une comptabilité régulière des dépenses.*

8. PROJET D'APPUI AUX REGIONS (PAR)

Pour la première phase du programme dite PAR 1, la région a sollicité l'appui pour un montant de 248 849 000 FCFA et s'engageait, en contrepartie, à mobiliser 5% du coût total des opérations dans les délais prescrits.

Un devis programme a été élaboré couvrant toutes les activités chiffrées du PAR 1 à mettre en œuvre sur 18 mois pour la région de Louga.

8.1. Suivi approximatif de l'exécution des dépenses du PAR

Nommée comptable du PAR cumulativement avec sa fonction de gestionnaire comptable de la région par arrêté n° 001/PCRL du 6 janvier 2004, Mme Fatou Mbodj DIAGNE a exécuté durant la gestion 2004 au titre du PAR 1 des dépenses d'un montant de 70 037 563 FCFA relatives à la formation, à la communication, à la réalisation d'études, à la confection de documents et à la prise en charge de frais de mission.

L'exploitation des pièces justificatives a donné comme résultat de l'exécution des dépenses éligibles au PAR en 2003 et 2004 un montant total de 136 568 531 FCFA et un solde créditeur de 45 495 469 FCFA au 31 décembre 2004 à prendre en résultat d'investissement reporté au 1^{er} janvier 2005. Ce résultat est cependant bien différent de celui constaté par le Trésorier payeur régional dans son fascicule de gestion 2005 où le résultat d'investissement reporté est de 27 331 267 FCFA tandis que le compte administratif 2005 qui est en notre possession ne fait même pas cas des recettes. C'est toute la problématique du suivi des

opérations du PAR dont la comptabilité n'est pas tenue par la région de manière autonome et distincte de celle tenue par le Trésor.

8.2. Absence de tenue d'une comptabilité autonome des opérations du PAR

Pour avoir une idée des opérations qui ont été effectuées au titre du PAR, il a fallu parcourir les grands livres des comptes de dépenses, les bordereaux de mandats et les carnets de bons de commande sans jamais avoir la certitude que telle opération relève du PAR et telle autre du budget de la région.

C'est dire toute la pertinence de tenir la comptabilité de ces opérations dans un livre ou registre distinct du livre des comptes de dépense habituellement tenu pour les opérations financées par le budget de la région. L'intérêt réside dans le souci de traduire au mieux les informations financières dont la comptabilité constitue un instrument. C'est tout le sens de la tenue d'une comptabilité administrative qui est du ressort exclusif de l'ordonnateur car les informations qu'elle est censée décrire lui sont destinées en priorité, le payeur régional ayant sa comptabilité propre.

La Cour recommande au Président du Conseil régional veiller à un meilleur suivi des opérations et à une tenue régulière de la comptabilité administrative du PAR.

8.3. Non respect du caractère bimestriel des rapports et la remontée tardive des informations

La convention du 3 juillet 2003 a prévu que la collectivité informe la Cellule d'Appui aux Régions (CAR) de l'avancement des opérations par des rapports bimestriels signés par le président du conseil régional ou son représentant dans un délai maximum d'un mois à la fin de chaque bimestre.

A cet égard, le président du conseil régional n'a pas produit à la Cour ses rapports d'activités. D'ailleurs, dans un rapport d'audit du système de contrôle interne du PAR, le cabinet ERA BAKER TILLY a révélé que seuls deux rapports ont été transmis le 4 novembre 2003 et le 16 juillet 2004.

Non seulement le caractère bimestriel des rapports n'a pas été respecté mais en plus ces rapports ont été transmis tardivement.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter les dispositions de la convention du 3 juillet 2003 par une production et une transmission régulières des rapports bimestriels.

9. ABSENCE DE COORDINATION ET DE STATUT DU SYSTEME D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (SIG)

9.1. Non respect des termes du protocole d'accord

Partant du constat d'un éparpillement des informations et, mettant à profit la coopération décentralisée, le Conseil Régional a signé le 4 juillet 2000 avec la Province de Turin un

accord de coopération dans plusieurs domaines dont la mise en place et la gestion d'un système d'information géographique pour l'aménagement régional.

C'est dans ce cadre qu'un avenant au Protocole d'accord liant la région de Louga et la Région du Piémont via la Province de Turin a été signé entre la région de Louga et le Centre de Suivi écologique (CSE). Il a pour objet la mise en place d'un système d'information régional, la formation du personnel des structures impliquées dans la gestion du système informatisé et la réalisation de produits cartographiques. La région s'engageait, en contrepartie, à prendre en charge les coûts nécessaires à l'exécution des activités d'appui techniques pour un montant total de 7 155 000 FCFA.

Au titre des difficultés, il est à signaler le non règlement des charges locatives par le Conseil régional entraînant l'expulsion du Centre du Système d'Informations régionales (CSIR) de ses locaux. Cette situation a conduit le CSIR à être actuellement logé dans les locaux de l'ARD. A cela, s'ajoute l'insuffisance du budget de fonctionnement pour l'acquisition de mobilier de bureau et de consommables et la prise en charge du salaire du responsable. Ce salaire a été finalement assuré par l'ARD.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter les termes de l'avenant au protocole d'accord signé avec la région du Piémont (province de Turin), l'ARD et le Centre de Suivi écologique (CSE).

9.2. Comité d'orientation et de gestion non fonctionnel

Pour mieux asseoir le système, le comité de pilotage du SIG avait prévu la mise en place d'un comité d'orientation et de gestion chargé de définir les orientations, d'impulser et de coordonner les actions, de veiller enfin à la bonne gestion du système.

Ce comité d'orientation n'a jamais fonctionné; il ne s'est réuni qu'une seule fois à sa mise en place.

Le dysfonctionnement est dû à une définition peu claire des relations du CSIR avec le Conseil régional et l'ARD, entraînant une confusion dans les rôles des deux institutions pour le contrôle du centre qui a évolué dans cette atmosphère de tiraillement.

En 2006, suite à une mission de diagnostic du fonctionnement du SIG, la province de Turin a financé, pour 11 millions, la mise à jour de la base de données, le renforcement des équipements et la formation. Malgré cet effort, le Conseil régional ne s'est pas acquitté de ses engagements financiers. Cette attitude des autorités régionales a résolu les partenaires de Turin à arrêter tout financement du projet au détriment de l'ensemble des utilisateurs de cet important outil.

La Cour recommande au Président du Conseil régional d'initier une réflexion pour la relance des activités du CSIR.

REPONSE DE MONSIEUR MOUSTAPHA NDIAYE, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL

1. L'application des dispositions de l'article 49

Je confirme la réponse que j'avais donnée dans le premier document. Il se peut souvent qu'un courrier n'arrive pas à destination faute d'adresse fixe.

Mais ce ne serait qu'un cas d'exception.

Nous avons en son temps déployé tous les efforts pour que le comité économique et social soit mis en place.

2. Régularisation de la situation des agents

Des instructions fermes avaient été données pour cela

3. Utilisation de C.D.D : Nous sommes d'accord

4. Qualification des liens juridiques avec les collaborateurs

Pour ne pas commettre d'erreur, en relation avec le Payeur, nous avons lancé un appel d'offres et sélectionné un G.I.E qui prend en charge le gardiennage des écoles.

5. Reclassement d'Agents

C'est sur la base de l'avis favorable de l'Inspecteur du travail, notre bras technique en la matière que la décision a été prise.

6. Tenue de la comptabilité des matières

Quand j'ai constaté des lacunes, j'ai immédiatement donné des instructions et par la suite, les documents sont Bien tenus. Je précise que je n'ai jamais été mal intentionné, mais c'est le travail de l'homme qui n'est pas toujours parfait.

7. Recommandations

Vos observations sont correctes. J'appliquais d'ailleurs ces instructions avant d'être Président de Conseil Régional. Une dotation de carburant a été attribuée à des agents compte tenu de l'évaluation des tâches à exercer.

8. Respect des dispositions de l'article 14 du décret n° 2003-657

J'ai supprimé très tôt la caisse pour ne pas avoir de problèmes.

9. Une plus grande vigilance dans l'exécution de la Collectivité

Je peux jurer qu'il y'a ici une erreur car c'est impossible. C'est impossible. C'est dommage. Il n'y a eu ni entretien ni document sur lequel s'appuyer.

10. Respect de la réglementation dans l'exécution des dépenses

Le TPR devait arrêter ces écritures au mois de Novembre. Il nous a suggéré de procéder aux engagements et mandatements pour ne pas être forclos.

11. Respect de la procédure dans l'utilisation des bourses

J'avais déjà décrit le processus d'attribution de bourses. Il se peut que des PV soient introuvables ou que des conseillers soient mal intentionnés ; mais la règle, c'est toujours de solliciter l'avis du Conseil.

12. Paiement d'indemnités sans base légale

C'était pour motiver les agents car en 1997, il n'y avait aucune ressource humaine qualifiée pour accompagner les Présidents. C'est pourquoi le TPR avait accepté de payer. Par la suite, on a tout rectifié.

Mais nous prenons acte de vos suggestions.

13. Modalités de gestion des ressources propres du CEFAM

Les ressources générées par CEFAM ont été utilisées pour la prise en charge de certaines activités du Centre (voir pièces comptables au CEFAM) ou interroger le comptable. Réunion du comité de gestion chaque fois que de besoin.

14. Des dons de matériels non soumis à l'acceptation du Conseil

Ces questions sont toujours abordées en divers et après discussions un avis favorable est donné (voir PV sessions).

15. Explication sur le recrutement de Hameth Fall

C'est en plein conseil qu'on m'avait demandé de recruter un personnel qualifié, parce que je n'en avais pas. Et comme la prestation ne coûtait pas cher, j'ai prêté emprunté cette voie. Et ce sont les limites de nomenclature budgétaire qui ont amené le TPR à prélever les indemnités de prestation au service 313/6490.

16. Modification des termes d'un contrat sous avenant

Devant l'absence de documents, il m'est impossible de répondre avec précision. Mais je suis d'accord dans de tels cas qu'il y ait un avenant.

17. Paiement de loyers sans contrepartie

L'engagement et le mandatement dont vous faites allusion ont été faits pour régulariser une situation antérieure. Idem pour la villa du centre médico-scolaire. Ces conventions bien avant mon arrivée au Conseil Régional.

18. Acquisition de matériel sans PV de réception

Le Conseil n'a pas acheté le matériel cité, mais ce sont les prestataires qui se sont acquittés de cette tâche. Le CEFAM n'avait pas de statut juridique. Il fallait pour nous que la formation soit effectuée et bien effectuée.

19. Paiement d'indemnités de transport sans habilitation

Cela s'est produit une seule fois et le billeteur était malade, sérieusement malade et se trouvait à Dakar. Il n'y avait d'autres solutions que de faire payer par le DAF.

20. Réhabilitation des logements des Adjointes au Gouverneur

C'est au cours des travaux que je me suis rendu compte qu'ils appartenaient à des privés et non à l'Etat. J'ai depuis lors refusé toute demande de ce genre même si elle venait du Gouverneur.

21. Une dépense d'hébergement et de restauration non justifié

Il s'agit d'une erreur. A la place de 2002, il faut lire 2003.

22. Violation des règles régissant les marchés publics

Difficile de répondre pour deux raisons : dossiers à la Cour des Comptes depuis 2007 (je crois), notre déménagement de 2003 qui nous a fait perdre des pièces. Mais, puisque le TPR a payé, on suppose que les dossiers étaient au complet.

23. Réaffectation du Stade Alboury Ndiaye

Il n'y a pas eu de fractionnement du marché. Inscription de 2004 (11 000 000) pour réaliser la grille de protection. Il s'agit de montants distincts qui n'ont pas atteint les seuls même si l'entrepreneur est le même.

24. Gestion du Comité du stade Alboury Ndiaye

Il ya eu quelques réunions de ce comité. Nous avons utilisé tous les moyens que vous pouvez imaginer mais impossible de faire entendre raison aux membres de l'ODCAV, impossible

donc de générer des ressources. Avec ces difficultés, comment appliquer le règlement et faire fonctionner une caisse d'avances ?

25. Le Projet d'Appui aux Régions

Ce que je peux vous affirmer, c'est que tous les rapports n'ont pas été envoyés avec du retard. Tous les appuis budgétaires y compris le PAR sont intégrés dans notre budget annuel, et gérés de concert avec le TPR. Celui-ci nous avait demandé de ne pas séparer les deux comptabilités.

En tout cas après l'audit, nous avons fait partie des cinq meilleures Régions ce qui fait que nous avons été élus à la 2^{ème} phase du PAR que nous avons exécutée avec brio.

26. Le Système d'Information Géographique

Aucun passif concernant les règlements de loyer. Nous n'avons jamais fait l'objet d'expulsion. Je pourrai vous permettre de vous adresser au propriétaire de l'immeuble si vous avez des doutes. La Responsable du SIG a demandé elle-même d'avoir son bureau dans les nouveaux de l'ARD pour être dans une équipe de travail. C'était l'occasion pour nous de laisser à l'ARD le soin de gérer le SIG, et c'est ce qu'elle réclamait. La Responsable du SIG était payée dans le budget de l'ARD avant arrivée. Aucune raison de changer cela donc.

Tous les services relevant de la responsabilité du Conseil Régional bénéficient d'allocations en matière de fournitures de bureau, de carburant, de produits d'entretien, de prise en charge de location, de téléphone, d'électricité, de gardiennage, de règlement de factures d'eau et le SIG en fait partie. Véhicule également disponible de factures d'eau et le SIG. Mais elle n'a pas compris qu'elle ne peut pas être ordonnateur de ces crédits. Donc frustration à tort.

Si le partenaire a arrêté, c'est qu'il est arrivé au terme du contrat et non parce qu'il est fâché contre nous.

Pour montrer que la Région accorde beaucoup d'importance au SIG, elle a inscrit dans son devis programme 30 000 000 F pour le renforcement des capacités, l'équipement d SIG et la réalisation d'une base de données pour la Commune de Louga. Exécuté entièrement en 2007.

Donc, nous n'avons jamais arrêté les activités du SIG.

REPONSE DE MONSIEUR MAKHA SARR, CONSEILLER TECHNIQUE AU CONSEIL REGIONAL DE LOUGA (ANCIEN CHEF DE LA DIVISION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE)

Dans la partie qui suit, je donne les observations et explications dans les délais requis.

En effet, le Conseil régional de Louga devait tenir une session d'orientation budgétaire le 12 décembre 2006 et le billeteur Mme Fatou Mbodji Diagne, qui dépendait de la division administrative et financière, était tombée malade ; pour permettre aux conseillers régionaux, venus participer à la session, de se faire rembourser leurs frais de transport et de session, le Président d'alors M. Moustapha Ndiaye m'avait demandé en tant que chef de la D.A.F de procéder au paiement de ces indemnités afin d'assurer la continuité du service.

Donc, c'est de manière exceptionnelle que j'ai dû suppléer le billeteur tout en produisant les états de présence et les états de paiement dûment signés par les conseillers régionaux et le président de région.

Ces observations et explications fournies, je puis vous assurer, M. le Premier Président, que je tâcherais de respecter votre recommandation qui est de ne plus m'immiscer dans le maniement des fonds sans avoir obtenu l'habilitation.

J'ai accusé réception de votre lettre ci-dessous portée en référence relative à l'insertion dans le Rapport général public de 2012, la synthèse du rapport de contrôle de la gestion du Conseil Régional au titre des gestions de 2003 à 2006 ainsi que les recommandations qui en découlent.

En effet, Monsieur le Président, durant cette dite période j'assumais encore les fonctions de Chef de Travaux conformément à la Décision n° 00023/PCR du 30 juin 2004.

Cette fonction de chef de Travaux est relative à la gestion des aspects pédagogiques liés aux enseignements/apprentissages.

Pour ces manquements notés par rapport à la non tenue de réunions du comité de gestion et des ressources générées, mes fonctions de Chef de Travaux pendant cette période ne me permettaient pas de prendre des décisions devant mes supérieurs hiérarchiques, car cela ne faisant partie de mes prérogatives, ni de mes compétences.

Par rapport à votre recommandation à savoir : le respect des dispositions du décret n° 91-1355 du 6 décembre 1991 autorisant les établissements de formation professionnelle à générer et à utiliser leurs ressources propres, je voudrais porter à votre connaissance, que dès ma nomination au poste de Directeur le 18 juin 2009 par arrêté n° 000030/PCRL après les élections locales de 2009, nous avons eu à convoquer le comité de gestion du CEFAM pour présenter la situation et exprimer notre vision, notre démarche par rapport à la gestion du CEFAM.

Le 05 mai 2010, le CEFAM, est intégré dans le dispositif des établissements publics de formation professionnelle suite à la signature de la convention de cession du centre entre le Conseil Régional de Louga et le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation professionnelle (devenu aujourd'hui le Ministère de la formation Professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat).

Confirmé dans mes fonctions de Directeur par le dit Ministère par Arrêté n° 0001810/METFP/SG/DRH/DGPEEC du 20 mai 2011, nous avons eu à convoquer dans l'année scolaire 2010-2011 trois rencontres du comité de gestion dont les Procès verbaux et la liste des présents sont disponibles et transmis à l'Inspection d'Académie, un compte a été ouvert avec une double signature et le projet de budget validé et voté par le comité de gestion.

D'ailleurs Monsieur le Premier Président nous avons reçu dans la période du 26 au 29 Octobre 2011 l'Inspecteur des Affaires Administratives et Financières du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle qui était en mission dans la zone Nord (Louga, Saint-Louis et Matam) pour vérification dans les différents centres des trois régions.

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.m

Dans cette même lancée, le CEFAM a été le seul établissement de formation professionnelle dans la zone Nord (Louga, Saint-Louis et Matam) à organiser dans l'année scolaire 2011-2012 six (6) rencontres du comité de gestion dont les procès verbaux et les listes de présences sont disponibles et envoyés à l'Inspection d'Académie de Louga.

Cette dynamique se poursuit et se poursuivra tant que nous aurons la responsabilité de diriger ce centre qui constitue depuis son intégration dans le dispositif du Ministère une fierté pour les populations et pour notre tutelle.

Pour cette année scolaire 2012-2013, nous avons eu à organiser pour le moment trois réunions du comité de gestion dont les Procès verbaux et les listes de présences sont également disponibles et transmis à l'Inspection d'Académie.

Ainsi par rapport à votre recommandation, Monsieur le Premier Président, nous vous assurons que le CEFAM sous notre autorité et sous notre responsabilité est dans cette voie de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des ressources depuis ma nomination à la tête de la structure conformément au Décret 13-9155 et aux autres textes qui régissent son fonctionnement.

Pour terminer, je tiens à vous remercier de l'attention que vous portez à cette structure qui il faut le dire a retrouvé son importance et sa pertinence lorsque cette convention a vu le jour et lui a permis d'assurer son autonomie vis-à-vis du Conseil Régional.

REPONSE DE MONSIEUR AMADOU KANE, MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR ABDOU DIOUF, DIRECTEUR CEFAM

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR AMADOU GUEYE, PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL

Non parvenue

REPONSE DU TRESORIER DU STADE ALBOURY NDIAYE

Non parvenue

CHAPITRE IV

REGION DE TAMBACOUNDA

La région de Tambacounda est une collectivité locale créée dans le cadre de la réforme sur la décentralisation de 1996. Aux termes de l'article 25 du code des collectivités locales « la région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales ».

En 2008, après la transformation du département de Kédougou en région, la région est réduite à une superficie de 59 602 km². Elle est la région la moins peuplée du Sénégal 518 040 habitants dont 83% de population rurale, 51% de femmes et 58% de jeunes de moins de 20 ans. La région compte 3 départements, 13 arrondissements, 35 communautés rurales, 3 communes et 1 465 villages. Parmi ces circonscriptions administratives, seules huit (8) ont plus de 2 500 habitants, tandis que plus de 71% des villages ont moins de 200 habitants.

La Cour a vérifié la gestion de la région de Tambacounda au titre des exercices 2006 à 2008. Durant la période sous revue, M. Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO est Président du conseil régional et, en cette qualité, ordonnateur du budget.

Les représentants de l'Etat auprès de la région à cette même période étaient M. Amadou SY jusqu'en juillet 2007 et M. Cheikh Tidiane DIENG à partir de cette date.

Les fonctions de comptable public de la région étaient assurées par M. Bassirou TALL, inspecteur du Trésor, Trésorier Payeur régional.

La mission a porté sur la gestion budgétaire, l'organisation des services, la gestion du personnel, l'exercice des compétences transférées notamment en matière de santé, d'éducation et de gestion des ressources naturelles de la région et la gestion de la coopération décentralisée.

1. LA GESTION BUDGETAIRE

1.1. Situation budgétaire et financière de la région

Les prévisions initiales de la région de Tambacounda s'équilibrent en recettes et en dépenses à 533 000 000 de FCFA en 2006, 609 588 515 en 2007 et 542 860 000 FCFA en 2008.

Les prévisions de recettes sont réalisées respectivement à hauteur de 79% en 2006, 101% en 2007 et 95 % en 2008. Ce qui traduit des prévisions relativement réalistes sauf en 2006.

Les recettes de la région proviennent essentiellement des fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et des fonds de concours (FC) versés par l'Etat qui, durant la période sous revue, s'élèvent globalement, respectivement à 1 322 420 851 et à 185 000 000 FCFA comme indiqué au tableau ci-après :

Tableau n° 28 : Montant des FDD et des FC

Années	2006	2007	2008	Total
FDD	401 242 660	433 178 191	488 000 000	1 322 420 851
FC	95 000 000	30 000 000	60 000 000	185 000 000
TOTAL	496 242 660	463 178 191	548 000 000	1 507 420 851

Ce tableau montre que les principales dotations de la région de Tambacounda ont baissé entre 2006 et 2007 puis augmenté en 2008.

Il y a lieu de signaler qu'en plus des ressources retracées dans le tableau, la région de Tambacounda a pu bénéficier 15 817 426 FCFA en 2006 au titre du poste « Autres fonds de concours », 11 127 655 FCFA en 2007 au titre du poste « Autres participations » et en 2008 1 375 000 FCFA au titre du poste « Autres fonds de concours » et 2 400 000 FCFA au titre des autres participations.

En outre, en 2006, un excédent de fonctionnement réalisé sur la gestion 2005 a été reporté pour un montant de 15 569 374 FCFA. De même, un excédent d'investissement de 23 056 913 FCFA a été reporté en 2007 tandis qu'en 2008, l'excédent de fonctionnement reporté s'élève à 19 860 971 FCFA.

La région n'a toutefois pas su mobiliser les redevances du domaine, les produits de l'exploitation de son domaine et les redevances pour services rendus, autres ressources prévues pour les régions par le code des collectivités locales.

S'agissant des dépenses de fonctionnement de la région, elles s'élèvent à 427 105 426 FCFA en 2006, 428 638 977 FCFA en 2007 et 495 540 316 FCFA en 2008.

Leur répartition par service figure au tableau ci-après.

Tableau n° 29 : Répartition des dépenses de fonctionnement en fonction des services

Fonctionnement	2006	2007	2008	Total	Part
313	133 873 006	100 735 447	106 723 609	341 332 062	25,26%
321	69 465 749	73 785 916	54 972 269	198 223 934	14,67%
441	89 640 172	94 727 162	152 041 829	336 409 163	24,90%
451	55 419 402	79 316 718	103 427 466	238 163 586	17,62%
Autres services	78 707 097	80 073 734	78 375 143	237 155 974	17,55%

total	427 105 426	428 638 977	495 540 316	1 351 284 719	100 %
-------	-------------	-------------	-------------	---------------	-------

Le poste 313 « cabinet du président du conseil régional » absorbe 341 332 062 FCFA, soit 25,26 % du budget de fonctionnement. Le poste 441 « Education, Jeunesse, Culture et Sport » est le deuxième service consommateur des crédits de la région avec 336 409 163 FCFA soit 24,90 % des dépenses.

Par ailleurs, les postes 313 et 331 représentent à eux seuls près de 40% des dépenses de fonctionnement de la région. Selon le président du conseil régional « le cabinet du président termes consacrés par la nomenclature budgétaire des collectivités locales entraînent souvent des confusions qui laissent croire que ce sont des dépenses intégralement réservées au Président, ce qui n'est pas du tout le cas. La plupart de ces dépenses auraient pu être logées dans les comptes au secrétariat et bureaux service 321, c'est le cas des comptes 6131, 621, 622, 629 et 63 321 »

La Cour recommande d'affiner les prévisions budgétaires en vue de doter les différents services selon leurs besoins.

Les dépenses d'investissement de la région s'établissent à 98 158 704 FCFA en 2006, 53 056 912 FCFA en 2007 et 62 600 577 FCFA en 2008. Le service 706 « Actions de développement » absorbent près de 30% des dépenses. Il est suivi du service 705 « Santé, Hygiène et Actions sociales » pour un taux de 20,80% des dépenses.

La région a peu investi durant la période sous revue comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 3 : Part des dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement dans le budget



Ces dépenses d'investissement ne représentent en moyenne que 13.66% des dépenses totales alors qu'il est fortement recommandé de leur consacrer au moins 25% du budget.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de consacrer au moins 25 % des crédits aux dépenses d'investissement.

1.2- Virements et dépassements irréguliers de crédits

Un virement de crédits est opéré en 2007 à partir du compte 121 « résultat de fonctionnement reporté » pour un montant de 5 524 034 FCFA alors qu'il s'agit d'un solde résultant de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Ce virement doit s'opérer à partir de crédits budgétaires.

Un écart de 10 000 000 de FCFA est noté entre les prélèvements et les renforcements à l'occasion d'un virement de crédits en section investissement entre le compte 2242 « voitures des services régionaux et municipaux » d'un montant de 7 669 991 FCFA et divers comptes d'un montant global de 17 669 991 FCFA. En vertu du principe de l'équilibre budgétaire, les montants prélevés et renforcés doivent être égaux.

La gestion du budget de la région de Tambacounda donne lieu à des dépassements de crédits. En 2007, le poste carburant du service 331 « recettes régionales » a enregistré un dépassement de 330 576 FCFA. De même, les crédits de personnels ont enregistré des dépassements présentés au tableau ci-dessous.

Tableau n° 30 : Dépenses de personnel en dépassement

Chapitre	Article	Prévision	Réalisation	Dépassement
311	6510	11 770 963	12 065 710	294747
391	6510	9 676 335	9 963 548	287 213
441	65 113	21 129 121	25 320 944	4 191823
451	6510	13 209 382	13 804 115	594 733
TOTAL				5 368 516

Le montant total des dépassements concernant les dépenses de personnel s'élèvent à de 5 368 516 FCFA

Il faut souligner que les crédits des collectivités locales sont tous limitatifs et ne peuvent en conséquence faire l'objet de dépassements.

La Cour recommande au Président du Conseil régional :

- *de veiller à l'équilibre des actes modificatifs du budget initial ;*
- *de respecter le caractère limitatif des crédits des budgets de la région.*

1.3. Défaut d'inscription des crédits nécessaires à la couverture des dettes de la région

La région a contracté des dettes exigibles d'un montant global de 239 164 000 FCFA sans prévoir les crédits nécessaires à leur remboursement. Pourtant l'inscription des dettes doit nécessairement figurer au budget et faire l'objet d'une dotation suffisante en vertu des dispositions des articles 257 et 355 du code des collectivités locales.

Cette situation révèle une défaillance du contrôle budgétaire exercé par les gouverneurs de région, représentants de l'Etat auprès de la région qui doivent veiller à l'inscription des dépenses obligatoires notamment des dettes exigibles au moment du contrôle budgétaire en vue de l'approbation du budget. La loi prévoit à cet effet une mise en demeure et une inscription d'office au besoin, procédure que les gouverneurs de région n'ont pas mise en œuvre.

Le tableau ci-après retrace ces dettes cumulées et exigibles pendant la période sous revue.

Tableau n° 31 : Dettes exigibles

Catégorie	Nature	Montant
Personnel	Rappel salaires	7.525.000
	Arriérés salaires	80.000.000
	Déplacements	4.000.000
Hôtel et restauration	Factures impayées	22.000.000
Frais d'études	Décisions de justice	4.639.000
Frais de scolarité	Factures impayées à l'IAM	4.000.000
Participations diverses	Engagements divers	55.000.000
Carburant	Factures impayées à l'API	19.000.000
Produits divers	Factures impayées	30.000.000
SDE, SENELEC, SONATEL	Factures impayées	13.000.000

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil régional de veiller à l'inscription prioritaire des dettes exigibles de la région en vue en leur paiement ;***
- ***au Gouverneur de la région de veiller à l'application des articles 257 et 355 du Code des Collectivités locales à chaque fois que de besoin.***

2. ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES

2.1. Absence d'un plan de formation pour les agents

Pour la prise en charge de ses missions, la région a mis en place un service de gestion, un service du personnel et un service de comptabilité des matières. Le personnel chargé de l'animation desdits services a besoin d'un programme de formation non seulement dans les tâches qui lui sont confiées mais de manière générale en matière de gestion administrative et financière locale. Un tel programme n'a pas été mis en place, faute de moyens suffisants selon le président du conseil régional.

Une meilleure maîtrise et une rationalisation des dépenses peuvent permettre de dégager les ressources nécessaires pour couvrir les frais de formation pour peu que la région en fasse une priorité.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de mettre en place un plan de formation de son personnel afin de permettre une meilleure prise en charge de ses missions.

2.2. Nombre pléthorique de commissions

La région a créé vingt-quatre (24) commissions composées chacune d'un seul membre. De plus, il a été confié à certaines commissions des secteurs d'activité relevant des compétences de l'Etat. Il en est ainsi, par exemple des commissions de l'agriculture et de l'élevage.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à la composition et aux attributions des commissions.

2.3. Cumul de fonctions de directeur de l'ARD et de secrétaire général

Le secrétaire général de la région de Tambacounda a remplacé à ce poste le directeur de l'Agence régionale de Développement (ARD), M. Abdoul Aziz TANDIAN. Celui-ci a cumulativement exercé les fonctions de directeur de l'ARD et celle de secrétaire général de la région. Les charges de secrétaire général de région sont suffisamment lourdes, qu'il est difficile de les exercer en même temps d'autres. M. TANDIAN d'ailleurs admet qu'il ne s'occupait que des affaires courantes et ne participait pas à l'élaboration du budget

Cette situation s'explique, selon le président du conseil régional, par le départ sans préavis du secrétaire général et la difficulté de recruter un nouveau secrétaire général. Il reste que l'intérim exercé pendant presque deux ans ne favorise pas une gestion administrative et financière efficace. Cette situation a participé aux dysfonctionnements relevés dans le contrôle.

La Cour considère que la présence d'un secrétaire général exerçant à plein temps de ses fonctions est nécessaire pour un bon fonctionnement des services de la région.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à ce que la région dispose en permanence d'un secrétaire général qui lui soit affecté à plein temps.

2.4. Absence d'un comité économique et social

La région de Tambacounda ne dispose pas d'un comité économique et social alors que celui-ci donne son avis en toute matière sur saisine du président du conseil régional, soit de sa propre initiative, soit à la demande du conseil. Cet avis est obligatoire sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régional. Il est également requis sur le déroulement annuel de ces plans et sur les propositions d'ententes interrégionales.

Même si sa création est du ressort du Président de la République, il appartient au président du conseil régional de prendre les initiatives nécessaires en vue de sa mise en place.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de prendre toute initiative nécessaire en vue de la mise en place du comité économique et social par le Président de la République.

3. GESTION DU PERSONNEL ET PAIEMENTS COLLECTIFS

3.1 Recrutement non autorisé

La Région de Tambacounda a recruté, au mois d'octobre 2008, par voie de contrat à durée indéterminée 108 agents supplémentaires comprenant 28 chauffeurs, 55 agents d'appoint, 14 secrétaires et 11 agents administratifs. Ces recrutements ont été effectués sans délibération du conseil régional en violation des dispositions de l'article 286 du code des collectivités locales et sans l'ouverture de postes budgétaires pour couvrir les charges y afférentes.

Cette situation a engendré un contentieux social entre la Région et ces travailleurs, qui n'ont d'ailleurs reçu que le salaire du mars 2009, avant d'être licenciés, pour motif économique, par l'actuel président du conseil régional élu en 2009. L'inspection générale du Travail et de la Sécurité sociale de Tambacounda saisie aux fins de conciliation, considère qu'aux termes de l'article L 62 du code du travail, les agents licenciés pour motif économique bénéficient en dehors du préavis et de l'indemnité de licenciement, d'une indemnité spéciale non imposable payée par l'employeur». En conséquence, la région doit payer à ces agents les arriérés de salaire, l'indemnité de licenciement, l'indemnité de préavis, l'indemnité compensatrice de congé et les dommages et intérêts pour licenciement abusif.

La région s'est engagé à payer onze mois de salaire sans que cette promesse ne soit tenue jusqu'au 16 octobre 2010, date à laquelle l'inspection régionale du Travail a rendu un procès-verbal de non conciliation. Les travailleurs ont alors saisi le tribunal du travail de Tambacounda où le litige est pendant.

Ce recrutement a ainsi engendré des arriérés de paiement de 239 164 000 FCFA qui vont peser lourdement sur les ressources de la région. La Cour a aussi relevé que, malgré le licenciement des agents recrutés en 2008, le nombre d'agent reste toujours élevé au regard des besoins. En effet, l'effectif compte 71 agents dont cinq en disponibilité, 12 chauffeurs pour un seul véhicule, 31 gardiens et 11 secrétaires.

3.2. Défaillances dans la gestion du billettage

Le billeteur est chargé de payer les mandats collectifs comportant les salaires des ouvriers et manœuvres et les traitements des fonctionnaires. Ces fonctions ont été exercées par M. Mady TIGANA.

L'instruction n° 0030/MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 exige la mise en place d'une commission de paie. Elle précise que le billeteur doit tenir un registre coté et paraphé par le trésorier payeur régional. Toutefois, la région n'a pas mis en place une commission de paie et le billeteur ne tient le registre indiqué. Il ne dispose pas de bordereaux de règlement, ne tient pas d'état des impayés et n'a pas ouvert de brouillard de caisse.

Le billeteur gardait les disponibilités en espèces dans son bureau sans disposer d'un coffre-fort. Deux cas de vol enregistrés, en 2006, témoignent de la nécessité de sécuriser les fonds détenus par le billeteur.

La Cour recommande au Président du Conseil régional et au billeteur de respecter les dispositions de l'instruction n° 0030/MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974.

4. EXECUTION DES OPERATIONS DE DEPENSES

Durant la période sous revue, plusieurs dépenses ont été exécutées en méconnaissance des règles de la comptabilité publique et des marchés publics.

4.1-Paiement de dépenses étrangères aux missions de la région

4.1.1-Participation à des événements religieux

En 2006, le conseil régional a participé au Gamou de Tivaouane à hauteur de 1 000 000 FCFA. La dépense est imputée au service 451 « santé, hygiène, actions sociales » et à l'article 64521 « entretien des offices et des lieux de culte ».

En outre, une dépense d'un montant de 1 500 000 FCFA a été engagée pour la participation de la région au Magal de Touba par mandat n° 203 du 20 février 2006 au nom de M. Syna A CISSOKHO, gestionnaire de la région.

Le caractère local de ces dépenses est difficile à établir pour expliquer la participation financière de la région à ces événements religieux d'autant que ses missions ne peuvent s'exercer au-delà du périmètre régional. De surcroît, rien dans le dossier ne permet de justifier que les montants décaissés ont effectivement servi dans le cadre desdits événements. Par

ailleurs, le mandatement de cette participation au nom de M. CISSOKHO est dépourvu de fondement légal, ce dernier n'étant ni billeteur ni régisseur de dépenses.

4.1.2-Achat de carburant utilisé dans les périmètres maraîchers

La Région a procédé à l'achat de carburant (gasoil) d'un montant de 1 499 985 FCFA destiné aux périmètres maraîchers auprès de la station A.P.I.

Cette dépense a été effectuée au bénéfice de propriétaires de périmètres maraîchers, alors que l'agriculture n'est pas un domaine de compétence de la région. Au surplus, l'imputation de la dépense au chapitre 731 « opérations financières » et au compte 27 « affectations » est problématique. En l'occurrence, s'agissant d'achat de carburant, le compte approprié est plutôt le compte 6130 « carburant ». De plus, il ne s'agit pas d'une opération financière mais plutôt d'une opération budgétaire.

Il s'y ajoute que les pièces justificatives produites présentent des anomalies : bon de commande non daté, défaut de mention des unités commandées, absence d'indication de prix unitaire, procès-verbal de réception sans numéro d'ordre, sans mention des quantités réceptionnées.

La Cour recommande au Président du Conseil régional :

- *de n'effectuer que des dépenses relevant de ses compétences ;*
- *de respecter l'imputation correspondant à la dépense effectuée ;*
- *de veiller à la production de pièces justificatives bien renseignées.*

4.2. Règlement de factures non revêtues des mentions réglementaires obligatoires

En vertu du décret n° 95-364 du 14 avril 1995, l'usage du NINEA est obligatoire dans les rapports entre les administrations et leurs fournisseurs. Ainsi, ces derniers doivent faire figurer le NINEA sur leurs factures.

Le président du conseil régional a toutefois ordonné les dépenses suivantes au vu de factures ne comportant pas la mention du NINEA :

- des frais de reportage photos et filmage de cérémonies pour un montant de 1 168 200 FCFA ;
- l'achat de matériels divers pour un montant de 4 248 000 FCFA ;
- des dépenses en équipements sanitaires pour un montant total de 11 000 000 FCFA .

Ces dépenses payées sur la base de factures non revêtues de la mention du NINEA ne respectent pas les dispositions du décret précité.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de ne mandater que les dépenses appuyées de factures comportant la mention du NINEA.

4.3. Dépenses insuffisamment justifiées

4.3.1. Achat de billet d'avion

Durant la gestion de 2007, le président du conseil régional a émis un mandat portant règlement d'un achat de billets d'avion pour les besoins du Conseil régional pour une valeur de 3 783 100 FCFA. Le dossier n'indique pas les bénéficiaires des billets d'avion ni leurs destinations. Le dossier ne comporte pas d'ordre de mission ou de feuilles de déplacement pour justifier cette dépense.

4.3.2. Participations

La région a alloué au comité régional de pilotage du festival de Bandafassi 3 000 000 de FCFA par décision n° 02/2008 et 3 272 000 FCFA au GIE « les ethnies minoritaires » par décision n°04 /2008 toutes deux du 04 février 2008. Ces dépenses ont été imputées dans les crédits du chapitre 441 « Education, jeunesse, culture et sports » article 6469 « participations diverses ».

L'arrêté portant création du comité d'organisation du festival est bien joint au dossier. Par contre, aucune pièce du dossier ne permet d'établir l'existence juridique du GIE.

En plus, les articles 3 de ces deux décisions disposent : « les pièces justificatives de l'utilisation des fonds devront être produites dans un délai d'un mois à compter de la date de réception et déposées au Conseil régional ». Toutefois ces pièces justificatives n'ont pas été produites.

4.3.3. Achat de tables-bancs

La région a procédé à l'achat de tables bancs pour une valeur de 5 millions. Une demande de renseignements et de prix a permis de choisir le fournisseur. La dépense est imputée au chapitre 706 « éducation, jeunesse et sport et à l'article » 2238 « mobiliers et matériels scolaires ».

Cependant, aucune des pièces justificatives produites à l'appui de cette dépense n'est probante. La facture objet de la dépense n'est pas datée et le bon de commande a omis le nombre d'unités ainsi que le prix unitaire.

Par, ailleurs, il n'est pas prouvé que les tables-bancs aient été livrés, le dossier ne comportant pas de procès-verbal de réception.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à la justification exhaustive des dépenses effectuées.

4.4. Non-respect de la réglementation sur les marchés publics

4.4.1. Construction d'un provisorat sans appel à la concurrence

La région a fait construire un provisorat jumelé au lycée de Waoundé NDIAYE de Bakel par l'Entreprise dénommée « GIE Talibé Cheikh Multi services-Bakel ». La dépense est imputée au chapitre 706 « éducation, jeunesse, culture et sport » et à l'article 220805 « Grosses réparations aux équipements scolaires » pour un montant de 6 011 838 FCFA suivant mandat n° 1075 du 09 août 2006.

Cependant, rien ne prouve qu'une procédure de demande de renseignements et de prix a été organisée pour le choix de l'entreprise contractante. En effet, ni un procès-verbal de dépouillement ni les offres des autres soumissionnaires ne figurent au dossier.

La Cour recommande au Président du conseil régional de veiller au respect des dispositions du Code des Marchés public en matière de DRP.

4.4.2. Défaut d'appel d'offre pour l'acquisition de matériels sanitaires

En 2008, l'achat des équipements sanitaires figurant au tableau ci-dessous pour un montant total de 20 000 000 FCFA a fait l'objet de plusieurs bons de commande.

Tableau n° 32 : Récapitulatif des achats de matériels sanitaires (en FCFA)

Bon de commande	Montant de la dépense	Observations
06/04/2008	2 950 000	2 bons de commande d'un même montant émis le même mois
26/04/2008	2 950 000	
09/06/2008	2 400 000	
	2 400 000	Les bons de commande ne sont pas datés
	300 000	
01/09/2008	2 697 775	3 bons de commande passés le même jour
01/09/2008	2 303 625	
01/09/2008	2 700 000	
	1 298 600	Le bon de commande n'a pas été daté
Total	20 000 000	

Ces dépenses sont imputées à l'article 220700 « équipements sanitaires » doté de crédits suffisants d'un montant de 22 000 000 FCFA . C'est pourquoi, la pratique d'une pluralité de commandes de matières relevant procède d'un fractionnement qui a soustrait la dépense à la formalité de l'appel d'offres. Ainsi, le président du conseil régional n'a pas respecté les

dispositions de l'article 53 du décret n° 545-2007 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics qui prévoient la procédure d'appel pour les services ou fournitures dépassant le seuil de 15 000 000 FCFA.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de respecter des dispositions du Code des Marchés public en procédant à un appel d'offres pour toute commande dépassant le seuil de 15 000 000 FCFA.

4.5. Des pièces justificatives surchargées et non approuvées

En 2008, la Région a conclu un marché de fourniture de mobilier scolaire comprenant 160 tables-bancs, pour un montant de 2 500 000 FCFA par mandat n° 720. Les pièces justificatives de cette dépense sont surchargées par des ratures et l'utilisation du correcteur liquide qui leur ôtent toute valeur probante. Ce cas n'est pas isolé.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à produire des pièces justificatives probantes sans ratures ou surcharges.

5. COMPTABILITE

5.1. Absence de tenue de la comptabilité administrative des opérations

Le Président du conseil régional doit tenir une comptabilité administrative. A cet effet, les livres comptables doivent obligatoirement renseigner de façon à faire apparaître, à tout moment, les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses, la situation des émissions de titres de recettes et celle des liquidations et mandatements ainsi que les crédits restant disponibles.

Ces documents relatifs à la comptabilité administrative sont : le journal des recettes, le journal des dépenses, le livre journal des recettes, le livre journal des liquidations, le livre de compte des dépenses et le livre de contrôle de solde du personnel. Aucun de ces documents comptables n'est tenu par le gestionnaire.

En l'absence de tenue des registres comptables, la Région ne dispose pas d'informations fiables pour le suivi de ses opérations financières et se trouve dans l'impossibilité de confectionner le compte administratif.

Durant toute la période sous revue, le Président du conseil régional n'a pas établi ses comptes en violation des dispositions de l'article 350 du Code des collectivités locales. Le seul compte disponible est celui de 2008 qui n'est d'ailleurs qu'une copie de la situation d'exécution du compteable.

La Cour recommande au Président du Conseil régional :

- ***de tenir une comptabilité administrative en procédant à l'ouverture des documents comptables requis par la réglementation ;***

- *de veiller à l'enregistrement des opérations de l'exercice dans ces livres comptables;*
- *d'établir son compte administratif.*

5.2. Absence de tenue de la comptabilité des matières

Le comptable des matières tient obligatoirement un livre journal, un grand livre des comptes tenus sur un registre ou sur une fiche et des registres auxiliaires.

De même, les mouvements de matières doivent être suivis à travers les documents matérialisant leur acquisition ainsi que leur sortie provisoire ou définitive. Chaque détenteur doit être identifié et les matières qu'il utilise répertoriées sur une fiche d'inventaire. Des inventaires périodiques sont effectués en tant que de besoin et, en fin d'exercice, un inventaire physique est établi. Les soldes théorique et physique doivent être rigoureusement conformes.

Durant la période sous revue, ces documents n'ont pas été tenus et il n'a pas été constaté d'inventaires des matières en violation des dispositions de l'article 270 du Code des Collectivités locales et du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à la bonne tenue de la comptabilité des matières.

5.3. Dotations irrégulières de carburant

Des dotations de carburant d'un montant de 4 342 000 ont été octroyées à des conseillers ne disposant pas de véhicules administratifs. Ces dotations sont irrégulières au regard de l'instruction n° 19 PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 relative à l'utilisation des véhicules administratifs qui ne prévoit pas des dotations en carburant pour des véhicules personnels. Ce texte autorise, tout au plus, l'octroi d'une indemnité kilométrique lorsqu'il est fait usage de véhicules personnels pour les besoins du service.

La Cour recommande au comptable des matières de mettre fin aux dotations de carburant à des non ayant-droits.

6. GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES ET DE COOPERATION DECENTRALISEE

Des anomalies et des irrégularités ont été constatées dans l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ainsi que dans celui de la santé et de l'éducation.

6.1. Paiement non effectif des bourses scolaires

Les informations recueillies à l'Inspection d'Académie de la région indiquent que, pendant la période sous revue, les bourses et aides scolaires n'ont pas été allouées aux élèves de la région.

Pourtant en 2008, les inscriptions budgétaires au titre des bourses scolaires s'élèvent à 20 000 000 de FCFA et la situation d'exécution budgétaire au 31 décembre 2008 affiche un taux de réalisation de 100%.

Par ailleurs, le président du conseil régional avait par décision n° 55-2008/CRTC/PCR-II du 24 juillet 2008, décidé d'attribuer des bourses scolaires d'un montant global de 10 000 000 FCFA aux élèves des collèges et lycées de la région.

Sur la base des demandes de bourses formulées par les meilleurs élèves de la région transmises au Conseil régional par l'inspecteur d'académie, des crédits ont été engagés puis mandatés. Le mandat libellé au nom du billeteur de la région M. Mady TIGANA a été payé le 24 juillet 2008. Les investigations menées au niveau de l'inspection d'académie n'ont pas permis de constater le paiement des bourses aux ayant-droits. En effet, ni la liste des élèves bénéficiaires, ni les états de paiement n'ont été retrouvés.

M. Syna CISSOKO, gestionnaire du conseil régional, explique que : « le président du conseil régional avait estimé que le montant alloué ne suffisait pas pour couvrir le paiement de toutes les bourses. Il avait ainsi ordonné de surseoir à leur paiement en attendant de trouver un complément ».

Le président du conseil régional déclare que « la décision n° 55-2008/CRTC/PCR-II du 24 juillet 2008 a permis effectivement au billeteur de mobiliser les 10 millions pour le paiement des aides scolaires (...) et que « cette somme devrait effectivement être retournée par le billeteur à la Trésorerie régionale en 2009 ».

M. Mady TIGANA, le billeteur, a joint à ses réponses aux observations contenues dans l'extrait de rapport deux décharges, la première datée du 24 juillet 2008 est signée par M. Syna CISSOKHO qui *certifie avoir reçu des mains de M. TIGANA, la somme de 1 600 000 FCFA et l'avoir remis au Trésorier régional M. Bassirou TALL sur sa demande et sur instruction du Premier vice-président de l'institution*, la seconde datée du 25 juillet 2008 est signée par M. Kabiné Kaba DIAKITE, 1^{er} vice-président du conseil régional *qui reconnaît avoir reçu des mains du billeteur de la région le montant de 8 400 000 FCFA représentant les bourses et aides scolaires 2006-2007*.

Il ressort de ces témoignages que les élèves n'ont pas perçu leurs bourses et que l'argent qui leur était destiné a été utilisé à d'autres fins.

La Cour demande au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice d'ouvrir une enquête sur l'utilisation de ces fonds qui étaient destinés au paiement de bourses et aides scolaires.

6.2. Faible prise en charge des compétences transférées

L'article 3 du décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale dispose : « la région assure la gestion des hôpitaux régionaux et départementaux ».

En 2008, la région a alloué 30 000 000 de FCFA au Centre Hospitalier Régional de Tambacounda (CHRT). Ce concours financier a été transféré dans le compte de l'agent comptable particulier du CRHT sous la forme d'une subvention globale. Ainsi, ce concours a financé indistinctement les charges de l'hôpital.

Dans ces conditions, la Région n'est pas en mesure d'apprécier la conformité de l'utilisation de ces fonds avec les compétences qui lui sont transférées dans le domaine de la santé.

Par ailleurs, les concours de la Région au bénéfice de l'Inspection régionale des Eaux et Forêts (IREF) se réduisent, durant la période sous revue, à deux dotations en 2007 : 700 000 FCFA en fournitures de bureaux et 550 000 litres de carburant. Ces concours sont insuffisants au regard des compétences dévolues à la Région en matière de gestion d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

En plus, certaines activités dévolues à la région par l'article 28 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 ne sont pas effectives. Il s'agit de :

- la répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales, l'élaboration;
- la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement;
- l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de gestion des risques;
- l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux d'action pour l'environnement; la création de brigades de volontaires pour interventions en cas d'atteinte à l'environnement, notamment pour la lutte contre le braconnage.

Ces constats montrent que la région de Tambacounda n'exerce pas toutes les responsabilités qu'elle tient des transferts de compétences.

La Cour recommande au Président du Conseil régional :

- ***d'apporter au CRHT et aux districts de santé toute l'assistance requise ;***
- ***de veiller à ce que les fonds alloués au CRHT soient utilisés conformément à ses compétences dans ce domaine ;***
- ***de s'impliquer dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles de la région.***

6.3. Dotations de carburant aux services extérieurs de l'Etat sans justification

La région a procédé à des dotations de carburant au profit des services extérieurs de l'Etat en méconnaissance de la réglementation en la matière.

Pourtant, le décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l'utilisation, par les collectivités locales, des services extérieurs de l'Etat dans la région dispose en son article premier que les services extérieurs de l'Etat peuvent, en application de la loi, être utilisés par le président du conseil régional. Cette utilisation est de droit dans la limite des compétences dévolues à la région. Pour cela, chaque année, le représentant de l'Etat dans la région et l'exécutif de la collectivité locale concerné détermineront, par convention, les actions que les services extérieurs devront mener pour le compte de la région. Les conventions-types n'ont pas été produites à la Cour pour identifier les actions menées.

En outre, l'article 3 du décret précité indique que, lorsqu'avant le 31 mars de chaque année, une convention n'a pu être conclue, le représentant de l'Etat détermine par arrêté les actions pour lesquelles les services extérieurs de l'Etat sont utilisés par les collectivités locales ainsi que les modalités d'exécution. Ces arrêtés n'ont pas été produits non plus à la Cour.

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil régional de mettre un terme aux dotations de carburant aux services extérieurs de l'Etat sans la signature des conventions-types ou arrêté du Gouverneur ;***
- ***au Gouverneur de la région de prendre, en cas de besoin, l'arrêté de substitution aux conventions-types.***

6.4. Gestion de la coopération décentralisée peu efficiente

La région a signé plusieurs conventions de coopération. A l'exception de celle conclue avec le conseil général de l'Isère, les accords de partenariat peinent à être mis en œuvre. Pourtant d'importantes dépenses ont été effectuées dans leur phase préparatoire sous forme de missions de prospection par des agents et des membres du conseil régional.

La Cour recommande au Président du Conseil régional de veiller à mettre en place une politique de coopération efficiente.

REPONSE DE MONSIEUR CHEIKH TIDIANE DIENG, ANCIEN GOUVERNEUR DE LA REGION DE TAMBACOUNDA

Le gouverneur de la Région de Tambacounda, Monsieur Gabriel NDIAYE, m'a transmis, par bordereau n° 49/GRTC/Conf du 19 juillet 2013, votre lettre citée en référence et demandant d'éventuels observations et commentaires de ma part, relativement aux extraits du rapport public 2012 concernant notamment :

- *Le défaut d'inscription de crédits nécessaires à la couverture des dettes de la Région ;*
- *Et les dotations de carburant aux services extérieurs de l'Etat sans justification.*

En réponse, j'ai plaisir à vous rendre compte que les recommandations formulées par la Cour à cet égard emportent mon entière adhésion.

REPONSE DE MONSIEUR ABDOU KHADRE CISSOKHO, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR MAMADOU SALIOU BALDE, PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR AMADOU SY, ANCIEN GOUVERNEUR DE LA REGION DE TAMBACOUNDA

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR GABRIEL NDIAYE, GOUVERNEUR DE LA REGION DE TAMBACOUNDA

Non parvenue

TITRE 3

**VERIFICATION DES COMPTES ET CONTRÔLE
DES ENTREPRISES ET PROGRAMMES PUBLICS**

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

CHAPITRE I

CENTRE DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD)

1. PRÉSENTATION

Le Centre des Œuvres universitaires de Dakar (COUD) a été créé par la loi n° 66-23 du 1^{er} février 1966 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le COUD a pour mission de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants des facultés et élèves des établissements de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar(UCAD). Ainsi, il est chargé :

- d'effectuer des études sur les besoins des étudiants ;
- d'organiser l'accueil des étudiants et leurs activités culturelles et sportives ;
- de provoquer la création de services propres à satisfaire les besoins des étudiants ;
- d'assurer aux étudiants des conditions décentes d'existence et de travail
- d'assurer la gestion des crédits affectés aux œuvres de solidarité universitaires, des bourses et indemnités allouées aux étudiants, des allocations diverses, des charges directes et connexes ;
- de seconder les initiatives et l'action des organismes qui visent un but analogue ou complémentaire.

Ses services s'étendent au-delà de l'UCAD dans les centres universitaires régionaux. Les organes du COUD sont le Conseil d'administration présidé par le Recteur de l'UCAD, d'un comité de direction et d'une direction.

Les ressources du COUD proviennent de la subvention annuelle de l'Etat pour l'essentiel, de la contribution des autres Etats et des recettes tirées d'activités connexes développées au sein du campus telles que la vente de tickets de restaurant, de guides des œuvres et de médicaments, la contrepartie modératrice des prestations du service médical et la location de chambres, cantines et salles de spectacle.

Le contrôle de la Cour a porté sur les exercices 2006 à 2011.

Durant la période sous revue, le Conseil d'administration était présidé par M. Abdou Salam SALL, Recteur de l'Université Cheikh Anta DIOP, remplacé à ce poste par M. Saliou NDIAYE depuis le 30 septembre 2010.

Quant à la direction du COUD, elle était assurée par M. Ibrahima GUEYE, remplacé à ce poste par M. Sitor NDOUR depuis le 10 septembre 2009.

2. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

2.1. Situation juridique, administrative et fiscale

2.1.1. Non-respect de la périodicité des réunions des organes

La périodicité d'au moins trois réunions du Conseil d'administration prescrite par l'article 9 du décret n° 75-890 du 23 juillet 1975 modifié par le décret n° 80-886 du 18 juillet 1980 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Centre des Œuvres universitaires de Dakar (COUD) n'est pas respectée.

Ce qui influe négativement sur le fonctionnement et l'activité du COUD.

2.1.2. Mesures politiques sans contrepartie financière

Par lettre n° 00013/ME/SEPA du 09 janvier 2008, Monsieur Moustapha SOURANG, Ministre de l'Education a décidé de faire supporter par le budget du COUD les œuvres sociales des Centres universitaires régionaux (CUR) de Bambey, Thiès et Ziguinchor. Cette opération dite de "portage" manque de base légale.

En plus, cette mesure, combinée aux effets de la généralisation du bénéfice des œuvres universitaires prise par le Président de la République, perturbe considérablement le fonctionnement du COUD et la vie des étudiants dans le campus social. En effet, ces mesures, prises sans aucune étude préalable de faisabilité et d'impact grèvent considérablement le budget du COUD.

En vue de la mise en œuvre de ces mesures, l'Etat a augmenté la subvention qu'il verse au COUD. Cependant, cette augmentation est insuffisante car ne prenant pas en compte le nombre réel d'étudiants concernés.

Cette situation a mis le COUD dans l'impossibilité d'exercer la plénitude de ses prérogatives et de sa mission.

2.1.3. Violation permanente de la législation fiscale

La gestion du COUD est caractérisée par une violation permanente de la législation fiscale.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) précomptée à certains fournisseurs, les retenues opérées sur les salaires au titre de l'Impôt sur le revenu et sur les sommes versées aux prestataires de service n'ont pas été reversées à l'Administration fiscale. Ainsi, de 2006 à 2010, les dettes fiscales du COUD s'élèvent à près de 17 milliards de francs CFA.

En matière de TVA

Le COUD ne respecte pas ses obligations déclaratives en matière de taxe sur la valeur ajoutée induites par l'article 308 du Code général des Impôts qui précise que « *les établissements publics, les entreprises et autres organismes qui procèdent à la retenue, reversent la taxe à la Recette des Taxes indirectes sur la base d'une déclaration distincte de celle relative à leurs propres opérations.*

Un état indiquant par entreprise, l'adresse exacte, le NINEA, le numéro et la date de la facture, la base, le taux et le montant de la taxe retenue est adressé mensuellement au receveur des taxes indirectes par le service ayant opéré la retenue ».

Pour d'autres fournisseurs, la TVA n'est pas précomptée. Ce qui entraîne un manque à gagner pour le Trésor public et constitue une violation des dispositions du Code général des Impôts.

En matière de retenue de 5%

L'article 134 du Code général des Impôts prévoit une retenue de 5% sur les loyers d'un montant mensuel supérieur à cent cinquante mille (150 000) FCFA payés à des personnes physiques. Il a été constaté que cette retenue n'a pas été opérée sur le loyer de la villa affectée au Directeur du COUD dont le montant mensuel est de 500 000 FCFA.

En outre, le COUD n'applique pas la retenue de 5% sur les sommes versées à certains prestataires de services, en violation de l'article 133 du Code général des Impôts qui préconise « *une retenue de 5% du montant brut hors taxes des sommes versées ou des produits perçus, lorsque le montant de la prestation indiqué sur une facture est égal ou supérieur à 25 000 FCFA* ».

En matière d'impôt sur le revenu

L'article 96 du Code général des Impôts dispose que « *sont imposables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les traitements publics et privés, soldes, indemnités et primes de toute nature, émoluments, salaires et avantages en argent ou en nature...* ». Le COUD n'effectue pas la retenue sur les diverses primes et indemnités (indemnités de codification, primes de risque, indemnités de sujétion, indemnités pour les visites médicales des étudiants, indemnités de gestion, indemnités de responsabilité et de commandement, indemnités d'élaboration du budget etc.....) perçues par ses agents et son Directeur.

Il en est de même pour ce qui concerne les salaires perçus par le personnel non permanent désigné abusivement "stagiaire" alors que ces agents sont, en réalité, des employés au sens de la législation fiscale, et notamment de la lettre n° 000308/DGID/LEG.1 du 11 mai 2005.

En matière de droits d'enregistrement

Enfin, il a été constaté que le COUD ne respecte pas l'obligation d'enregistrement des contrats soumis à cette formalité.

On peut citer, à titre d'exemple, les conventions de location avec l'Agence immobilière du Cayor, Ron-Land SARL et le propriétaire du logement du Directeur.

Ces loyers relèvent forcément de contrats de location obligatoirement soumis à la formalité de l'enregistrement.

La Cour recommande au Directeur :

- ***de veiller au strict respect des dispositions du Code général des Impôts, notamment celles relatives aux obligations déclaratives, d'enregistrement et de retenue à la source, au précompte de la TVA, à l'application de la retenue de 5% ;***
- ***d'effectuer, sans délai, le reversement de l'intégralité des sommes collectées pour le compte de l'Administration fiscale.***

2.2. Gestion comptable

Bien qu'étant un établissement public à caractère administratif, le COUD pratique une comptabilité de droit privé, le SYSCOA. A ce niveau, de nombreuses irrégularités ont été notées dans sa gestion.

2.2.1. Insuffisances dans l'organisation et la tenue de la comptabilité

Le manuel des procédures administratives et financières qui constitue le référentiel du service comptable n'est pas à jour. Il a été élaboré depuis 1996 (avant l'application du SYSCOA). Dans ce manuel, aucune procédure pour la gestion comptable n'est décrite. Par conséquent, le COUD ne dispose pas de documentation décrivant des procédures pour sa gestion comptable.

Les opérations effectuées par le COUD sont enregistrées manuellement dans des registres par les teneurs de journaux. Les données des registres sont ensuite enregistrées dans la comptabilité par les agents préposés à la saisie à travers le logiciel " Ciel Compta évolution version 1.10". Il a été constaté que les agents de saisie ne maîtrisent pas toutes les fonctionnalités du logiciel.

De plus, le COUD avait acquis, en 2007, à deux millions cinq cent mille (2 500 000) FCFA, une nouvelle version du logiciel « Ciel compta évolution » qui n'a jamais été utilisé. Ce qui constitue un gaspillage.

Outre cela, la Cour a noté que le COUD ne dispose d'aucun système de sauvegarde des données comptables, ce qui est un risque élevé de perte de données. Les enregistrements comptables ne se font ni en temps réel ni au jour le jour.

Ces enregistrements se font par folio regroupant des opérations de nature, de date et de montant différents. Les comptes de trésorerie (banque, caisse) sont mouvementés du montant total du folio. Ce qui rend difficile l'analyse des opérations de trésorerie effectuées par le COUD.

Cette démarche est en violation de l'article 17 de l'Acte uniforme sur la comptabilité des entreprises qui précise que «... les mouvements affectant le patrimoine de l'entreprise sont enregistrés en comptabilité, opération par opération, dans l'ordre de leur date de valeur comptable. Cette date est celle de l'émission par l'entreprise de la pièce justificative de l'opération, ou celle de la réception des pièces d'origine externe.

Les opérations de même nature réalisées en un même lieu et au cours d'une même journée peuvent être récapitulées sur une pièce justificative ».

2.2.2. Non-respect des délais d'arrêtés des comptes et d'adoption des états financiers

Les états financiers doivent être élaborés au plus tard dans les quatre (4) mois qui suivent la date de clôture de l'exercice, soit en principe au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de l'exécution du budget. Ils doivent être arrêtés par le Conseil d'administration au plus tard 6 mois après la clôture c'est-à-dire le 30 juin de cette année. Ces différents délais ne sont pas respectés. Ainsi, d'importants retards ont été notés dans la confection des états financiers et la clôture des comptes. A titre illustratif, en 2012, les états financiers de 2007 étaient en cours d'élaboration.

2.2.3. Insuffisances dans la tenue de la comptabilité fournisseurs

Plusieurs insuffisances ont été décelées dans la tenue de la comptabilité auxiliaire fournisseurs.

C'est ainsi, qu'il a été constaté l'existence d'une multitude de comptes fournisseurs débiteurs. Pour dissimuler ces irrégularités, les comptables effectuent en fin d'année des écritures de régularisation qui consistent à transférer ces comptes fournisseurs débiteurs dans un compte d'attente ou de charges. L'existence de ces comptes fournisseurs débiteurs découle de paiements supérieurs au montant des factures concernées ou des doubles paiements de factures.

De plus, la Cour a constaté que des comptes fournisseurs ont été ouverts au profit d'agents du COUD lors du paiement de certaines subventions spécifiques ou d'avances à régulariser.

A cela s'ajoute l'ouverture de plusieurs comptes pour un même fournisseur, ce qui ne permet pas un suivi correct des transactions.

2.2.4. Multiples enregistrements et défaut d'enregistrement

La Cour a relevé des opérations dont l'engagement a été constaté plusieurs fois. Les factures pro-forma y relatives ont donc fait l'objet de plusieurs enregistrements. En guise d'exemple,

la facture du 08 janvier 2008 du fournisseur *Madyana* d'un montant toutes taxes comprises de 37 666 585 FCFA a été enregistrée cinq (5) fois en 2008 dans la comptabilité du COUD.

Ces factures enregistrées à plusieurs reprises entraînent une majoration artificielle des dettes et de la valeur des immobilisations du COUD et peuvent, à la limite, engendrer plusieurs paiements. Le nombre élevé de cas de multiple enregistrement indique le faible niveau de fiabilité des états financiers qui en découlent.

En outre, il est relevé plusieurs factures dont l'engagement, c'est-à-dire la constatation des charges et des dettes aux fournisseurs, n'a pas été inscrit dans la comptabilité du COUD. Concernant ces factures, seuls leurs règlements ont été enregistrés. Cette irrégularité entraîne une minoration du montant des charges et de la valeur des immobilisations, ainsi que le montant des dettes de la structure.

De plus, dans la comptabilité du COUD, il est procédé à des enregistrements effectués sur la base de bons de commande, de devis, ou de factures pro-forma.

Par ailleurs, les écritures de régularisation effectuées par le COUD en fin d'exercice ne sont pas justifiées.

La Cour recommande au Directeur :

- ***de mettre en place une documentation décrivant l'organisation et les procédures comptables ;***
- ***de procéder à la réorganisation du service comptable et à la formation de ses agents.***

2.3. Gestion de la trésorerie

La gestion de la trésorerie présente plusieurs irrégularités décrites ci-après :

2.3.1. Insuffisances dans la gestion des caisses secondaires

La Cour a constaté l'existence au COUD de 20 caisses secondaires qui fonctionnent sans un acte formel de création.

En plus, les caissiers secondaires des CUR de Thiès et Bambey sont secondés dans les différents sites extérieurs par d'autres collaborateurs exerçant la fonction de caissier. Ces derniers ne sont pas reconnus par l'Agent comptable et sont sous la seule responsabilité des caissiers secondaires alors qu'ils manient des sommes importantes. Dans ces sites, ils sont chargés de la vente des tickets de restaurants et du paiement des salaires des temporaires. Les recettes qu'ils recouvrent sont reversées auprès des caissiers dûment nommés. Le reversement n'est pas effectué de façon formalisée puisqu'aucun document n'est établi pour attester les montants versés ou les tickets reçus ou rendus.

Il est également noté que le COUD ne dispose pas de caisse destinée exclusivement à l'encaissement des recettes. La caisse principale qui devait être réservée à cet effet, est également utilisée pour le paiement de certaines dépenses. L'importance des recettes provenant principalement des ventes des tickets aurait dû inciter le COUD, dans un souci de transparence et de meilleur suivi, à spécialiser cette caisse. Cela faciliterait une situation de trésorerie reflétant exactement les montants inscrits en comptabilité.

De plus, les recettes versées à la caisse principale ne sont pas souvent reversées en banque alors que cette opération constitue une garantie de rationalisation, de transparence et de sécurisation des fonds.

Il est constaté une absence de contrôle inopiné des caisses du COUD. Seuls les inventaires, en fin d'exercice, sont effectués. Cette situation s'explique par le caractère inopérant du Service du Contrôle interne. Les tests effectués par la Cour au niveau des caisses secondaires ont montré d'importants écarts entre leurs soldes physiques et leurs soldes théoriques.

2.3.2. Irrégularités dans l'approvisionnement en tickets et la collecte des recettes

Le système d'approvisionnement en tickets et de reversement de fonds constitue un réel problème. L'approvisionnement en tickets ou le versement des recettes à l'Agence comptable se fait sans aucun moyen de transport et sans sécurité malgré l'importance des sommes en jeu. Cela comporte d'énormes risques aussi bien pour les fonds que pour l'intégrité physique des caissiers.

Les caissiers s'approvisionnent en tickets ou en quittances au niveau du Surveillant comptable (agent de l'ACP). A cet effet, une fiche d'approvisionnement est établie. Celle-ci mentionne la nature (petit déjeuner ou déjeuner), les quantités, les numéros de séries des tickets, etc.... Cependant, les contrôles effectués au niveau des caisses ont décelé des différences entre les numéros de série de tickets détenus par les caissiers et ceux figurant sur les fiches d'approvisionnement. Cette situation est due à un manque d'organisation au niveau de l'Agence comptable.

En plus, après les ventes, les caissiers secondaires ne reversent pas quotidiennement les recettes qu'ils gardent par devers eux pendant plusieurs jours. Cette détention prolongée constitue un risque certain. Cela s'est vérifié avec le cas de M. Mouhamed SARR, agent temporaire, qui a emporté les recettes de ses ventes de tickets de restaurant d'un montant de sept cent cinquante mille (750 000) FCFA lors d'une fête organisée à l'ENSA avant de les reverser plusieurs mois après, sur injonction de la Cour.

En outre, il a été relevé, au niveau de l'Université de Thiès, que les recettes issues de la codification des chambres, soit 1 200 000 FCFA, ont été versées par les Chefs de pavillons, depuis décembre 2011, à M. Adama DIOUF, Superviseur administratif et financier. Au passage de la Cour, en février 2012, celui-ci n'avait toujours pas reversé ce montant au caissier.

Il ressort également des différents entretiens effectués qu'il y a une récurrence des ruptures de tickets dans les CUR de Thiès et Bambey. A ces occasions, l'accès des étudiants aux restaurants est subordonné à la remise directe d'espèces aux contrôleurs de tickets. Cette situation constitue un facteur potentiel de fraudes et de déperdition des recettes du COUD.

2.3.3. Prise en charge médicale d'un étudiant

M. Diagne, étudiant en 1^{ère} année de droit était blessé lors des événements du 17 février 2006. La gravité de ses blessures a nécessité son évacuation en France, en compagnie d'un médecin du Service médical des étudiants.

En plus d'accorder une subvention mensuelle de trois cent quatre vingt dix mille (390 000) FCFA à l'étudiant Diagne, le COUD a pris en charge ses frais médicaux et son loyer en France. C'est ainsi que le COUD a décaissé plus de cent quatre vingt dix millions (190 000 000) FCFA, nonobstant les frais à l'occasion des missions effectuées par le Chef du Service médical et Chef du Service social.

En plus, le COUD a accordé en 2009 une subvention de 1 516 140 FCFA aux parents de l'étudiant Diagne.

Il se pose, ainsi, la question de la pertinence d'une telle prise en charge par le COUD. En effet, l'étudiant a été blessé lors d'affrontements entre les forces de l'ordre et les étudiants. Il est clair que le COUD qui ne parvient pas à remplir ses missions classiques, à cause de ses tensions récurrentes de trésorerie, ne dispose pas d'assez de moyens pour faire face à des dépenses de cette nature d'autant plus qu'une telle prise en charge ne relève pas de sa responsabilité.

2.3.4. Subventions irrégulières

Subventions accordées aux amicales, aux délégués et à des particuliers

Le COUD accorde des subventions à son personnel, à certaines structures, aux amicales des étudiants et à des particuliers. Ces subventions sont payées, sans base juridique et sans aucune pièce justificative à l'appui. Dans ce domaine, le COUD a octroyé des subventions aux délégués et aux amicales des étudiants de l'ensemble des facultés, des écoles et instituts de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Dans la période sous revue le montant global de ces subventions est de 113 680 500 FCFA.

Dans ce même registre, le COUD a mandaté 29 000 000 FCFA à M. Tafsir DIATARA, chargé de mission au Rectorat et 1 000 000 FCFA à M. Assane CISSE, Secrétaire général du Rectorat.

Durant les exercices 2006 à 2009, le COUD a accordé des subventions d'un montant global de 5 050 000 FCFA à M. Toussaint MANGA du Mouvement des Elèves et Etudiants libéraux

(MEEL). Cette opération, en plus d'être irrégulière, est un indicateur d'absence de justice et d'équité dans la gestion du COUD.

La revue des pièces comptables a permis de relever, également, des subventions de plus de soixante millions sept cent cinquante mille (60 750 000) FCFA faites par le COUD à des particuliers et à certains de ses agents, sans base juridique.

Prise en charge de l'eau et de l'électricité des restaurants

L'analyse de la gestion de la trésorerie a permis de constater que les repreneurs des restaurants universitaires ne paient ni l'eau, ni l'électricité. Toutes ces charges sont supportées par le COUD. Alors qu'il est clairement stipulé dans les contrats signés d'accord parties avec les repreneurs que l'eau et l'électricité sont à la charge de ces derniers.

En outre, le COUD avait conclu, depuis 2006, un contrat de prestation de services d'un montant annuel de quatre millions cinq cent mille (4 500 000) FCFA hors taxes avec le Groupement d'Intérêt Economique "Sénégal Technique" (SENTECH). Ce contrat avait pour objet :

- la gestion au profit du COUD, des consommations d'eau et d'électricité des restaurants et pavillons universitaires ;
- la surveillance pour étude de rationalisation et de consommation moyenne tension des douze (12) transformateurs du COUD.

Dans la mise en œuvre de ce contrat, le prestataire devrait établir les factures des compteurs divisionnaires, les présenter aux repreneurs des restaurants universitaires et veiller, en collaboration avec la Comptabilité du COUD, à leur règlement.

Dans cette optique, le COUD a payé à SENTECH la somme de vingt et un millions sept cent cinquante mille (21 750 000) FCFA alors que les repreneurs n'ont effectué aucun paiement de factures d'eau ou d'électricité. De plus, aucune facture établie par SENTECH pour le compte du Centre n'a été mise à la disposition de la Cour. Cette situation entraîne ainsi un énorme manque à gagner et représente un véritable gaspillage pour le COUD.

2.3.5. Double paiement et montant payé supérieur au montant de la facture

Les déficiences notées dans la tenue de la comptabilité du COUD entraînent inévitablement des doubles paiements.

Dans ce cadre, il a été décelé, à titre illustratif, qu'une même facture a été réglée à deux reprises par le COUD. Il s'agit de la facture n°4 du 06 mai 2008 de la Quincaillerie Nourou Darayni d'un montant hors taxes de 1 795 000 FCFA (soit un montant TTC de 2 118 100 FCFA) relative à l'achat d'une pompe à eau Grund Fos 220380 puissance 15 bars hauteur de 80 mètres. Cette facture a été réglée, pour une première fois, le 07 mai 2008, pour 1 795 000 FCFA HT, et une deuxième fois le 31 décembre 2008, par caisse pour un montant TTC de 2 118 000 FCFA.

Le COUD a également effectué des règlements supérieurs aux montants TTC des factures concernées. C'est notamment le cas de la facture n° 0028/003/2010 du 29 mars 2010 établie par Sénégal Equipe et Service Sarl " SES" d'un montant global de 18 880 000 FCFA et relative à la fourniture et à la pose de pompe et bêche à eau. Les différents règlements enregistrés pour cette facture montrent que le paiement par le COUD a atteint le montant global de 21 880 000 FCFA, soit un surplus de paiement de 3 000 000 FCFA, en plus de la TVA qui s'élève à 2 880 000 FCFA.

Il a également été constaté un double paiement pour une fourniture de 100 agendas *Président* au prix de 2 360 000 FCFA. Les paiements ont été effectués, à la même date (chèques SGBS n°8322424 et n°8322425 du 1^{er} février 2006) à deux entreprises différentes *GIE SAR SARA* et *NABELIA*.

Concernant ces deux paiements, la Cour a relevé l'exacte identité :

- de la fourniture commandée ;
- des factures des deux entreprises tant au niveau de la forme (même police, même taille des caractères...) qu'au niveau des numéros et des dates (les deux factures portent le numéro 02/05 du 29 décembre 2006) ;
- des bordereaux de livraison des deux entreprises tant au niveau de la forme (même police, même taille des caractères...) qu'au niveau des numéros et des dates (les deux bordereaux portent le numéro 02/05 du 29 décembre 2006) ;
- des montants facturés : les 100 agendas sont facturés au prix unitaire de 20 000 FCFA, soit 2 000 000 FHTVA et 2 360 000 FTTC ;

En plus, malgré la réception des agendas effectuée à la même date (procès-verbal de réception du 04 janvier 2006), la comptabilité des matières n'a pas retracé cette opération. Donc, la matérialité peut être mise en doute.

2.3.6. Paiement d'indemnité de responsabilité et de commandement à l'ancien Directeur, M. Ibrahima GUEYE

Le Conseil d'administration du COUD, lors de sa réunion du 21 août 2007, avait décidé d'aligner les salaires du Directeur et du Chef des services administratifs sur le régime indemnitaire respectif du Secrétaire général de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar et du Chef des services administratifs du CROUS.

Sur cette base, M Ibrahima GUEYE, ancien Directeur du COUD, s'est fait payer une indemnité de responsabilité et de commandement d'un montant global de sept millions cinq cent mille (7 500 000) FCFA allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 septembre 2007 à raison de cinq cent mille (500 000) FCFA par mois alors que le Conseil ne s'est pas prononcé sur la rétroactivité de cette décision.

2.3.7. Défaut d'optimisation des ressources

Il a été noté une absence d'étude et de planification des travaux à réaliser. En effet, le COUD avait fait effectuer, en septembre 2010, des travaux de réhabilitation d'un montant de 20 656 351 FCFA au niveau du campus social de POUT, campus abandonné et définitivement fermé en juillet 2011.

Les mêmes phénomènes sont notés dans le cadre de la prise en charge médicale des étudiants. Dans le registre des consultations, analyses et soins effectués à l'extérieur au profit des étudiants du COUD, les coûts ne cessent d'augmenter d'année en année. Cette situation s'explique, essentiellement, par la vétusté du matériel du Service médical et l'absence de certains appareils spécifiques au niveau du laboratoire du COUD.

De plus, les prix facturés au COUD, pour des travaux ou la fourniture de biens, sont très élevés. A titre d'exemple, les travaux de construction d'un abri à gaz et d'aménagement d'un petit local de moins de 4m de côté au Centre universitaire régional de Bambey, effectués en 2010, sont facturés au COUD à 8 779 750 FCFA par l'Ets Cheikh DIOUF. Il a également été relevé l'acquisition en 2011 par le COUD de 1 500 et 500 chaises en plastique aux prix unitaires hors taxes respectifs de 9 735 FCFA et 9 912 FCFA alors que les chaises en plastique sont vendues dans le marché à un prix maximum de 4 000 FCFA.

Il a été, enfin, noté la fourniture d'imprimés (50 800 cartes COUD) par Touba Imprimerie pour un montant de 14 986 000 FCFA (dépouillement effectué le 17 novembre 2011) alors que les cartes COUD ne sont plus utilisées dans la réalité d'une part, et qu'il n'a été enregistré, en comptabilité, aucune recette provenant de la vente desdites cartes, d'autre part.

La Cour recommande :

- ***au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de prendre toute disposition utile en vue de la prise en charge de l'étudiant Diagne ;***
- ***au Directeur du COUD :***
 - ***de rationaliser l'octroi de subventions ;***
 - ***de faire avec SENTECH la situation de l'ensemble des factures d'eau et d'électricité et de prendre les dispositions nécessaires afin que les repreneurs privés s'acquittent régulièrement du paiement des factures d'eau et d'électricité des restaurants ;***
 - ***d'utiliser les procédures prévues en matière de régies d'avances en vue de la prise en charge, le cas échéant, de dépenses urgentes liées à la restauration des étudiants ;***
 - ***de créer une caisse uniquement destinée à l'encaissement des recettes ;***
 - ***de faire procéder régulièrement par le biais du Service de Contrôle interne à des contrôles inopinés sanctionnés par des procès-verbaux, en bonne et due forme ;***

- *de faire reverser systématiquement, par l'Agent comptable, les encaissements de la caisse des recettes en banque ;*
- *de mettre en place un système permettant de sécuriser les approvisionnements en tickets et les versements des recettes ;*
- *de veiller à ce que les recettes des caissiers secondaires soient reversées chaque jour à la caisse des recettes ;*
- *de prendre toute mesure opportune en vue de mettre fin aux ruptures de tickets de restaurant dans les Centres régionaux universitaires de Thiès et Bambey ;*
- *de veiller à une utilisation efficace et efficiente des ressources du COUD ;*
- *de fonder le paiement des primes et indemnités sur des actes dûment adoptés.*

2.4. Gestion des immobilisations et des stocks

La gestion des immobilisations et des stocks ne respecte pas les dispositions du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières modifié par le décret n° 85-434 du 20 avril 1985 et de l'Instruction n° 004/MEF/DGF/DMTA du 08 mars 1988, comme l'illustrent les points développés ci-dessous :

2.4.1. Défaut de documents comptables

L'examen de la comptabilité des matières du COUD a révélé différents manquements quant aux documents comptables prescrits par l'article 18 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 précité qui précise que « *tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents ci-après :*

- *un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;*
- *un grand livre des comptes tenus sur registre ou fiche ;*
- *des registres auxiliaires destinés à présenter des développements propres à chaque nature d'opération ».*

Afin de préciser ces dispositions, le point (a) de l'article 18 de l'Instruction n° 004/MEF/DGF/DMTA du 08 mars 1988 indique que « *les principaux documents tenus par un comptable des matières sont le livre-journal (modèle 6) et le grand-livre des comptes (modèle 7)....* ».

Dans sa gestion de la comptabilité des matières, le COUD passe outre ou applique mal ces différentes dispositions. Ainsi, il n'existe pas de livre-journal et les grands-livres des comptes ne sont pas exhaustifs (soit l'ensemble des comptes ne sont pas ouverts ou ceux ouverts n'enregistrent pas toutes les informations de mouvements des matières, absence de suivi des reports d'un exercice à un autre).

2.4.2. Inexistence de fiches d'inventaire individuel contradictoire

Les occupants des différents bureaux sont responsables des matières mises à leur disposition. C'est dans cette optique que l'article 15 du décret précité précise 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* ». Dans l'instruction d'application, le même article complète ainsi qu'il suit :

« a) le détenteur est le responsable du local où se trouvent les matières et dont il détient les clés.

b) le comptable des matières et le détenteur dressent chaque année ou à chaque mutation ou changement de détenteur, un inventaire contradictoire des matières entreposées dans le local d'affectation, pour l'exécution de la mission du détenteur.

Cet inventaire (modèle 8) est établi en triple exemplaire et tenu régulièrement à jour à la diligence des deux agents intéressés ».

Cette procédure constitue une forme de confirmation et de matérialisation de la responsabilité des agents détenteurs de matières. Le COUD ne respecte pas une telle procédure. Ainsi, les *fiches d'inventaire individuel contradictoire des matières du 1^{er} groupe confiées à un détenteur* (modèle 8) ne sont pas apposées sur les portes des bureaux

2.4.3. Disparition de matières

Outre cela, les différents rapprochements faits par la Cour entre les bons de commande, les bordereaux de livraison, les procès-verbaux de réception et les différents grands-livres des matières ont permis de constater que certaines matières sont introuvables. A titre illustratif, il est possible, de citer, parmi les plus importantes :

- 10 appareils cellulaires ;
- 15 armoires à clapet ;
- 15 bureaux ½ ministre avec retour ;
- 38 fauteuils ½ ministre ;
- 6 bâches à eau ;
- 25 chaises visiteurs ;
- 1 894 chaises plastiques ;
- 3 groupes électrogènes ;
- 26 imprimantes ;
- 22 ordinateurs portables ;
- 70 moquettes ;
- 26 ordinateurs de bureau ;
- 15 tables d'ordinateurs ;
- 26 onduleurs ;
- 14 splits ;
- 1 appareil de radiographie ;
- 1 appareil d'échographie ;
- 20 ventilateurs plafonniers ;
- 32 extincteurs...

Dans ce même ordre, la Cour a noté la disparition du moteur du véhicule de liaison, acquis depuis 5 ans, immatriculé DK-1158-EP14, affecté au Superviseur administratif et financier de Thiès.

2.4.4. Irrégularités dans la gestion du carburant

La gestion du carburant du COUD était assurée par le Service des Approvisionnements jusqu'en août 2011, date à laquelle elle est transférée au Service de la Comptabilité des matières. Il y avait, par conséquent, un cumul de fonctions incompatibles car le Service des Approvisionnements assurait à la fois les fonctions de commande, de réception, de conservation et de distribution des tickets de carburant. Cette situation est en violation de l'instruction n°19PM/SGG/BDC du 05 novembre 2008 qui dispose : *« la gestion du carburant est assurée exclusivement par le comptable des matières du pool. A cet effet, il doit tenir une comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule. »*

Les contrôles effectués sur la gestion du carburant ont permis de déceler de nombreuses irrégularités.

Non respect des procédures réglementaires pour les sorties de carburant

Aucun véhicule du COUD ne dispose de carnet de bord permettant d'indiquer les informations utiles pour déterminer le kilométrage journalier, le lieu et la date des consommations. Les dotations en carburant des véhicules du COUD sont effectuées sans respect des formalités réglementaires, à savoir la présentation du carnet de bord pour le service normal, auquel il faudra ajouter un ordre de mission pour les tournées et missions.

En outre, il a été constaté qu'aucun contrôle du kilométrage n'est effectué sur les véhicules. Enfin, les dotations antérieures ne sont jamais justifiées.

Ces situations sont autant de violations de l'instruction n° 19PM /SGG/BDC du 05 novembre 2008, qui précise qu'aucune *«nouvelle dotation ne peut être attribuée si la précédente n'est pas justifiée »*.

Dotations excessives et irrégulières

L'examen des fiches de suivi du carburant des exercices contrôlés fait ressortir les dotations suivantes :

- 640 litres par mois pour le Directeur ;
- 320 litres par mois pour le Chef des services administratifs ;
- 320 litres par mois pour l'Agent comptable.

Ces dotations sont excessives et dépassent les quantités prévues par les dispositions de l'instruction n° 19PM /SGG/BDC du 05 novembre 2008 qui stipulent que : *« pour les véhicules de services, la dotation ne peut, en aucun cas, excéder 200 litres par mois »*.

En plus, le COUD alloue, en l'absence de base réglementaire, cent (100) litres de carburant à chaque chef de service, au Fondé de pouvoir, à chaque conseiller technique et quatre-vingts (80) litres à chaque médecin et chargé de mission. Ces dotations alourdissent ses charges.

Appuis irréguliers à des structures et particuliers

Le COUD a accordé sous la forme d'appuis en carburant 12 820 litres en 2006, 10 240 litres en 2007, 7 985 litres en 2008, 6 140 en 2009, 8 477 en 2010 et 9 030 en 2011, soit au total 54 692 litres de carburant. Ces appuis sont accordés irrégulièrement à des agents, à des structures ou à des particuliers.

Dans le même domaine, des éléments du Commissariat du Point E et du Commissariat central ont reçu du COUD, entre 2006 et 2007, à titre d'exemple, 1 850 litres de carburant sous forme d'appui.

Le COUD appuie également en carburant des agents de la Présidence de la République, des Dahiras, le Mouvement des Elèves et Etudiants libéraux (MEEL), l'Union des Jeunesses travaillistes libérales de Mbacké, des agents du Rectorat. 3 530 litres de carburant ont été, ainsi, distribués par le COUD.

Le COUD a, également, alloué pour 1 850 litres de carburant à des chefs de service ou agents ayant déjà reçu une dotation mensuelle de 100 ou 80 litres. Les membres des commissions de dépouillement et de réception ont reçu en sus de leur dotation mensuelle de carburant et de leur indemnité, 590 litres de carburant durant les exercices 2006 et 2007.

En outre, il a été relevé que le véhicule immatriculé DL 1289 D qui ne fait pas partie du parc automobile du COUD a bénéficié de cinq cent (500) litres de carburant en 2006 et de mille trois cent soixante-dix (1370) litres de carburant en 2007.

Le COUD a aussi utilisé 3 950 litres de carburant pour faire fonctionner les groupes électrogènes des restaurants central, argentin, de l'Ecole normale supérieure et du restaurant Self, alors que l'électricité, au niveau des restaurants, est à la charge des repreneurs.

Carburant utilisé pour des missions sans rapport avec l'objet social du COUD

Durant la période sous revue, le COUD a doté en carburant des missions ayant pour destination Touba, Mbacké, Kaolack ou Fatick et n'ayant aucun rapport avec son objet social et dont les motifs exacts ne sont pas précisés. Concernant ces derniers, il est mentionné sur les ordres de mission « service commandé », « mission de sécurité » ou « conduit le Chef des services administratifs ». Les quantités de carburant consommées durant ces missions sont de 2 990 litres en 2006, 2 590 litres en 2007, 9 650 litres en 2009, 11 260 litres en 2010 et 11 560 litres en 2011.

Concernant le Chef des Services administratifs (CSA), ses seules missions en 2010 et 2011 ont coûté au COUD 3 180 litres de gasoil et 790 litres de super.

Tous ces exemples montrent le laxisme dans la gestion du carburant du COUD. Ces comportements sont injustifiables au regard du fort endettement vis-à-vis des fournisseurs, entrepreneurs et repreneurs privés des restaurants et des pénuries quasi-endémiques de fournitures et matériels de bureau.

La Cour recommande au Directeur :

- *d'observer un strict respect de la réglementation sur la comptabilité des matières ;*
- *de faire procéder à un contrôle régulier, théorique et physique, de la comptabilité des matières ;*
- *de faire toute la lumière sur les matières non retrouvées sur place ;*
- *de respecter et de veiller au respect de l'instruction n° 19 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret n°2008-695 du 30 juin 2008 ;*
- *de veiller à ce que les véhicules du COUD disposent de carnet de bord et de s'assurer de leur bonne tenue ;*
- *d'utiliser le carburant du COUD uniquement pour les besoins du service ;*
- *de mettre fin, sans délai, aux dotations accordées aux agents ne disposant pas de véhicules de service et aux appuis et dons irréguliers de carburant.*

2.5. Gestion du domaine

La gestion du domaine au niveau du COUD est dominé par l'informel. Tout se passe comme si le domaine n'était pas une source de recettes certaines. Ainsi, cette gestion est caractérisée par l'inorganisation et l'absence de contrôle, sources de déperdition et de manipulation multiforme des recettes générées par l'exploitation.

La gestion du domaine se limite au recouvrement de redevances mensuelles de location de boutiques, kiosques, cantines, restaurants, tables, etc.

L'analyse de cette gestion a permis de noter les différents manquements suivants :

2.5.1. Absence d'une tarification officielle

Selon la superficie occupée, il est appliqué dans le cadre de la gestion du domaine les tarifs de 6 000 FCFA, 9 000 FCFA, 12 000 FCFA, 18 000 FCFA et 24 000 FCFA.

La Cour a noté que cette tarification ne découle d'aucune base réglementaire et n'est pas respectée dans la plupart des cas. Il arrive même que certains locataires du domaine augmentent, sans aucune autorisation, les superficies qui leur sont allouées.

En plus, ces tarifs sont modiques par rapport à ceux appliqués dans l'environnement immédiat du campus social. Cette situation a favorisé la pratique de la sous-location.

2.5.2. Gestion nébuleuse

Les contrôles effectués sur place ont permis de relever que la pratique de la sous-location était quasi-généralisée, et ceci à des prix quintuplant, parfois, ceux du COUD.

Au niveau du CUR de Thiès, la Cour a constaté que les loyers payés par les gérants des boutiques échappent au COUD. Ils sont irrégulièrement versés aux amicales d'étudiants.

2.5.3. Paiement de l'eau et de l'électricité

En principe, les locataires sont abonnés à leur nom au niveau de la SDE et de la SENELEC. Cependant, tous utilisent l'eau du COUD. Au niveau de la cité Claudel, les locataires consomment l'électricité du COUD. Certains parmi eux déclarent payer une redevance au Service des Cités. Cette information est démentie par le responsable du service.

Toutes ces raisons doivent inciter les autorités du COUD à mettre de l'ordre dans la gestion du domaine. Pour cela, il est nécessaire d'appliquer une tarification adoptée par le Conseil d'administration ou fixée par décision du Directeur afin d'éviter les dérapages.

En outre, il serait nécessaire de mettre à profit l'outil informatique et de disposer d'une cartographie de ce domaine pour détecter, en temps réel, les clandestins et les fraudeurs d'une part et effectuer le suivi des paiements d'autre part.

La Cour recommande au Directeur de :

- *faire contrôler régulièrement la gestion du domaine ;*
- *prendre toutes les dispositions pour que les tarifs applicables au domaine soient dûment fixés ;*
- *prendre toutes les dispositions utiles afin que l'ensemble des recettes issues de la gestion du domaine du COUD soient intégralement reversées à l'Agent comptable ;*
- *faire payer l'eau et l'électricité par les locataires du domaine.*

2.6. Gestion des marchés publics

Pendant la période sous revue, les marchés du COUD, établissement public à caractère administratif, sont régis, successivement par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 et le décret n° 2007-545 du 13 avril 2007 portant Code des Marchés publics.

La revue des marchés publics laisse apparaître des violations des dispositions des différents codes des marchés publics.

2.6.1.- Dévoiement des procédures relatives aux demandes de renseignements et de prix (DRP)

Les procédures de demande de renseignement et de prix instituées par le Code des Marchés publics sont largement dévoyées au niveau du COUD. C'est ainsi que dans certains cas, elles ne sont pas passées tandis que dans d'autres, les DRP passées sont douteuses.

Absence de DRP

L'article 77 du décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics dispose : « 1. L'autorité contractante peut ne pas recourir à une des procédures d'appel d'offres prévues par le Chapitre 4 du présent titre pour les fournitures ou services dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du présent décret. La procédure de demande de renseignements et de prix doit alors être utilisée ... ».

Dans plusieurs cas recensés par la Cour, cette procédure n'a pas été respectée car le cocontractant du COUD a été choisi sans appel à la concurrence.

Demandes de renseignements et de prix douteuses

Le recours à la procédure de demande de renseignements et de prix et la fréquence de celle-ci montre, dans certains cas, qu'il s'agit simplement d'un formalisme utilisé par le COUD pour contourner celui de l'appel d'offres. Les cas récapitulés dans les développements suivants constituent une illustration des dérapages notés : bordereaux de livraison et procès-verbaux de réception établis avant la réunion de dépouillement, personnes morales soumissionnaires appartenant à une même personne physique, etc.

2.6.2. Fractionnement des marchés

L'examen des demandes de renseignements et de prix (DRP) montre que cette procédure est utilisée par le COUD en vue de contourner, par le système du fractionnement, les procédures prescrites par le Code des marchés publics.

C'est ainsi que l'analyse des DRP pour des fournitures indique que les montants retenus sont à quelques milliers de FCFA inférieurs au seuil de quinze millions requis.

Le même constat est fait pour les travaux. Les montants retenus sont, eux-aussi, à quelques milliers de francs inférieur au seuil pour passer un appel d'offres. Le même procédé est utilisé par rapport à des dépenses de nature identique, telle que la réhabilitation des locaux (pavillons, cuisine...).

La Cour a relevé, en guise d'illustration, en 2010, des dépenses d'un montant de plus de 1,5 milliard se rapportant à des travaux de réhabilitations de toute nature (plomberie, peinture, menuiserie, étanchéité, électricité...) effectués au niveau des pavillons, des restaurants... Ce montant de 1,5 milliard a été dépensé par le COUD, en dehors de toute procédure de passation de marché public.

2.6.3. Carences dans l'archivage des dossiers de marché

L'archivage des dossiers de marchés présente de réelles défaillances. En effet, le COUD n'a pas été en mesure de produire tous les dossiers de marchés. C'est ainsi que, pour beaucoup de marchés, il n'a pas été possible de retrouver les dossiers d'appels d'offres (DAO), la preuve de la publicité des appels à la concurrence et parfois les différents procès verbaux de la commission des marchés.

Les dossiers de marchés sont mal archivés. Les fréquents déménagements entre le bureau du Chef des services administratifs, le Service des Approvisionnements et le Service de la Comptabilité des Matières sont une des causes du mauvais archivage.

2.6.4. Non-respect des clauses des DAO

Le COUD, chargé de l'amélioration des conditions de vie des étudiants régulièrement inscrits, consacre plus de la moitié de son budget à la restauration. Le service est assuré par des repreneurs choisis à la suite d'appels d'offres.

L'analyse des relations entre le COUD et les repreneurs révèle des manquements à tous les niveaux.

Au niveau du COUD

Dans l'exécution des marchés de restauration, il apparaît que le COUD n'a pas respecté ses obligations contractuelles listées ci-après :

- paiement diligent des factures décennaires certifiées conformément au cahier des charges, ce qui s'est traduit par des arriérés substantiels ;
- défaut de fourniture de matériels et mobiliers de cuisine notamment dans certains sites ;
- fourniture de chambres froides : les chambres froides sont inexistantes ou ne sont pas fonctionnelles à l'ENSA, au Centre national de Formation des Monitrices rurales (CNFMR), à l'ENEA, à Bambey, aux sites de Ngoundiane, Lambaye et Diourbel ;
- absence de chauffe-eau pour la plonge : à titre illustratif à la FASTEF, à l'ENEA, à l'ENSA et à l'Université de Thiès ;
- absence de vestiaires à l'ENEA et au site du CNFMR ;
- à Diourbel, le Chef de bloc du COUD est, cumulativement à sa fonction, cuisinier du repreneur alors que sa mission principale est de contrôler l'activité de celui-ci ;
- réfectoire ne respectant aucune norme à l'Université de Thiès : construction inachevée, sol non carrelé, volets des fenêtres non posés ;

- « *les détergents utilisés pour la vaisselle devront être agréés par le COUD* » : il n'existe au COUD aucun dispositif mis en place pour l'agrément des détergents utilisés. Cet aspect est laissé à la seule appréciation des repreneurs, violant ainsi une disposition des cahiers de charges.

Au niveau des repreneurs

En ce qui concerne la restauration, les repreneurs ne respectent pas les clauses des DAO :

- seul le tiers de l'effectif prévu pour assurer le service est trouvé en place ;
- à Thiès, au CNFMR, le repreneur a engagé une seule cuisinière pour plus de deux cents étudiants. Aucune autre personne ne l'assiste dans la cuisine ;
- défaut de rinçage à l'eau chaude de la vaisselle dans les sites de Thiès et de Bambey ;
- Absence de tenues réglementaires à Thiès et à Bambey et tenues non conformes à Dakar des personnels des cuisines et des restaurants ;
- défaut de production des bulletins individuels complets de la visite médicale de l'ensemble de leur personnel à Thiès et Bambey ;

Outre le non respect des obligations résultant des DAO, les griefs suivants peuvent être retenus contre les repreneurs :

- absence d'opérations de désinfection laissant les locaux en proie à des insectes, des vers, des souris, des rats... ;
- préparation au quartier 10^{ème} de repas transportés dans des conditions ne garantissant aucune norme d'hygiène, à l'Université de Thiès ;
- retards excessifs et interruption du service des repas à l'Université de Thiès ;
- insuffisance des stocks de denrées disponibles chez plusieurs repreneurs ;
- absence de sécurité dans les cuisines à cause de la proximité des bouteilles de gaz à Lambaye, Ngoudiane et Diourbel.

La Cour recommande au Directeur :

- *de respecter strictement l'esprit et la lettre de l'ensemble des dispositions du Code des Marchés publics ;*
- *de respecter et de faire respecter les cahiers des charges, notamment ceux relatifs à la restauration.*

2.7. Problématique de la restauration

La restauration demeure la question la plus préoccupante de la gestion du COUD. C'est en 1994 que le COUD a procédé à la privatisation de la restauration en la confiant à des repreneurs privés choisis au terme de procédures d'appel d'offres.

Aujourd'hui, avec la massification des bénéficiaires des œuvres universitaires, ce volet absorbe plus de la moitié du budget du COUD. Malgré tout, les prestations sont loin d'être satisfaisantes.

Avec la privatisation, une analyse basée sur un diptyque qualité/prix montre le caractère exorbitant des prix appliqués par les repreneurs. En effet, une qualité similaire de celle des repas servis aux étudiants dans l'environnement immédiat du COUD coûte deux fois moins cher. En plus, une étude du COUD, en 2011, a fait la comparaison entre la gestion des restaurants confiée aux repreneurs privés et celle en régie directe.

Selon cette étude, si le COUD avait géré directement les restaurants universitaires, il aurait économisé 3 764 467 000 FCFA en 2008, 4 108 842 100 FCFA en 2009 et 4 059 733 100 FCFA en 2010, ce qui représente le quart ou le tiers de son budget annuel. En conséquence, il est nécessaire de mener une réflexion sur le retour à la gestion en régie directe.

Toutefois, l'axe majeur d'une telle réforme et la condition préalable sont la mise en place d'un contrôle performant des restaurants du COUD. Ce contrôle serait interne au niveau du service des restaurants, mais également externe à celui-ci avec des équipes multidisciplinaires et multisectorielles provenant de représentants du Service des Approvisionnements, du Service de la Comptabilité des matières et de l'Agence comptable. Dans ce domaine, une attention particulière devrait être accordée au contrôle de l'hygiène des aliments, des locaux et du personnel.

La même attention devrait être accordée au contrôle des tickets. Concernant ces derniers, les nouvelles technologies actuelles devraient être utilisées dans leur confection afin d'annihiler toute possibilité de fraude. Sous cet angle, le COUD devrait rationaliser son intervention et mettre en place un système adéquat de contrôle des tickets. En dehors de ces types de contrôles, les structures de l'Etat devront organiser régulièrement, en équipes, des contrôles inopinés.

2.8. Gestion des étudiants

La vie des étudiants à Dakar est caractérisée par le nombre exponentiel des bénéficiaires des œuvres universitaires, la promiscuité, le surpeuplement des chambres d'étudiants, avec comme corollaires l'occupation des couloirs, la vitesse de détérioration des bâtiments et du petit matériel telles que les lampes d'éclairage, les serrures, la plomberie, les sanitaires, etc. L'absence de sécurité est quasi-généralisée avec certains pavillons menaçant ruine.

La situation est presque similaire au niveau des centres universitaires régionaux (CUR). Les étudiants sont dans la promiscuité et la précarité. Ils sont dans des conditions de vie inappropriées pour un plein épanouissement tant physique qu'intellectuel. Leur prise en charge est précaire : les hôpitaux publics ou privés leur refusent l'accès, les lieux pédagogiques sont éloignés et éparpillés dans certains cas (Thiès, Bambey).

Les services du COUD sont dépourvus du minimum de matériels et de moyens pour assurer un fonctionnement régulier. On note une pénurie quasi-endémique et dans tous les secteurs :

lampes, serrures, outils de travail pour les ouvriers, moyens de locomotion, électrification des campus, produits d'entretien et de désinfection, médicaments d'usage courant, etc. A titre d'exemple, les ouvriers des ateliers de Thiès n'ont pour outils de travail que deux marteaux et un brin.

L'ingérence exagérée des étudiants dans certaines sphères de décision revenant aux autorités du COUD fait d'eux de véritables décideurs dans ces domaines. Cette situation constitue un danger pour l'espace universitaire, devenu une véritable poudrière. Les responsables du COUD perdent de plus en plus leur autorité.

En plus, l'espace universitaire est devenu un "no man's land" bénéficiant de toutes sortes de franchises. Dans les conditions actuelles, les autorités éprouvent d'énormes difficultés à gérer avec les moyens existants, des effectifs de plus de 80 000 étudiants.

La Cour recommande :

- *au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de mener une réflexion inclusive et prospective avec toutes les parties prenantes pour l'évaluation du système actuel de restauration et la définition de solutions alternatives le cas échéant ;*
- *au Directeur de prendre, en collaboration avec la Présidence de la République, la Primature et les ministères chargés des tutelles technique et financière, toutes dispositions opportunes afin de restaurer l'autorité des responsables du COUD.*

2.9. Gestion des ressources humaines

2.9.1. Recrutement abusif d'agents

M. Ibrahima GUEYE, ancien Directeur du COUD a procédé, juste avant son départ, à un recrutement inexplicable de 33 agents permanents laissant en rade :

- des temporaires officiants depuis plus de 10 ans au laboratoire du Service médical ;
- des agents utilisés depuis plus de 10, voire 15 ans comme employés au niveau des ateliers ;
- les médecins et infirmiers recrutés comme vacataires alors que leur présence est plus que nécessaire tant au niveau du Service médical qu'au niveau de Bambey, Lambaye, Ngoudiane, Diourbel, Ziguinchor et Thiès. D'ailleurs, pour Thiès, le service médical de l'EPT ne dispose ni d'infirmier, ni de major.

De la même façon, l'ancien Directeur, M. Sitor NDOUR a recruté avant son départ 40 agents. Parmi ceux-ci, 33 bénéficiaient de contrat de travail à durée déterminée.

2.9.2. Recrutement excessif de personnel temporaire

L'analyse de l'évolution des personnels au niveau du COUD dénote un recrutement abusif de temporaires. C'est ainsi que le nombre des travailleurs non permanents est passé de 1522 en 2008 à 1782 en 2009, à 1556 en 2010 et à 2117 en juin 2011, soit une augmentation de 595 sur la période que ni les ressources budgétaires, ni les nécessités de service ne sauraient justifier.

Ce type de recrutement a engendré d'importants dépassements budgétaires sur le poste "personnel temporaire".

En 2011, il y a eu une augmentation de 561 non permanents avec un relèvement des prévisions budgétaires du poste de 27,27%. Malgré tout, les crédits votés étaient épuisés dès le mois de juillet et le poste a accusé un dépassement de 380 300 380 FCFA.

La gestion de ce personnel temporaire est mauvaise. La Cour a constaté des chevauchements de contrats pour un même agent et des profils inappropriés. La Cour a même constaté un poste physiquement occupé par le neveu de M.NGOM en lieu et place de M.NGOM son oncle juridiquement titulaire de ce poste. Interrogé, le neveu âgé de 18 ans a reconnu « *travailler au niveau de l'Université pour le compte de son oncle M.NGOM [56 ans] qui, lui, vaque à ses propres occupations au village* ».

Le défaut de contrôle physique des agents du COUD favorise l'existence d'emplois fictifs en nombre inconnu.

Le contrôle a révélé un recrutement mensuel de 200 stagiaires affectés au siège de la Direction du COUD en 2011. Les stagiaires et vacataires ont coûté 344 240 874 FCFA au COUD entre janvier et octobre 2011. Ces ressources auraient suffi, par exemple, à éponger les dettes du COUD envers les hôpitaux ou équiper le service médical d'appareil pour la numération globulaire qui coûte chaque année une trentaine de millions au budget.

2.9.3. Absence de fondement juridique du rattachement au décret sur les PATS

Le COUD a procédé à l'extension à ses agents, sans raison valable, du décret n° 2000-103 du 17 février 2000 fixant le régime spécial applicable aux personnels administratifs, techniques et de service (PATS) des universités. Cette extension n'est juridiquement pas fondée. En effet, l'article premier du décret précité précise, en vue de définir son champ d'application que « *le régime spécial applicable aux personnels administratifs, techniques et de service des universités, des établissements qui les composent, en dépendent ou qui leur sont associés est déterminé par les dispositions du présent décret* ». L'article 2 du même décret dispose : « *les agents relevant des personnels administratifs, techniques et de service constituent le personnel non enseignant des universités* ». Les articles 5 et 6 listent les agents administratifs et techniques.

C'est ainsi que suivant l'article 5 « *le personnel administratif comprend les agents occupant les emplois administratifs supérieurs et inférieurs.*

Les emplois administratifs supérieurs des universités sont ceux de secrétaire général, des chefs de services des rectorats, des chefs de service administratif des facultés ou des unités de formation et de recherche (UFR) et des établissements qui composent les universités.

Les emplois non cités dans l'alinéa précédent constituent les emplois administratifs inférieurs ».

L'article 6 définit le personnel technique comme celui devant assister « *les chercheurs et les enseignants, en plus des attributions qui leur sont dévolues* ».

Ainsi, ce décret concerne exclusivement les personnels des universités et non ceux des Centres des Œuvres universitaires. A ce niveau, il faudrait rappeler que les universités sont des personnes morales de droit public différentes des Centres des Œuvres universitaires. Chacune de ces catégories a une mission, un budget, des organes délibérant et exécutif, des personnels et des procédures qui lui sont propres.

2.9.4. Traitement des salaires non maitrisé par l'administration du COUD

Le COUD ne traite pas les salaires des agents permanents. La division de la Solde du Service du Personnel se limite à la gestion des salaires des agents temporaires, à partir d'un logiciel qui n'offre pas toutes les garanties de sécurité. Les salaires des agents permanents du COUD sont gérés par la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI) du ministère de l'Economie et des Finances alors qu'il n'existe aucun lien juridique avec cette structure.

De plus, le COUD ne maîtrise pas les normes de confection des salaires par la DTAI.

Le COUD devrait avoir une structure dotée en ressources humaines compétentes et en ressources matérielles suffisantes pour traiter les salaires de ses agents.

Cependant, il serait nécessaire qu'il y ait une période transitoire afin de pouvoir décrocher judicieusement de la DTAI, sur la base d'une planification retenue d'accord parties.

2.9.5. Pléthore de conseillers techniques du Directeur et signature de contrats spéciaux

Le Directeur du COUD dispose d'une quinzaine de conseillers techniques. Leur effectif pléthorique n'est pas justifié par leur volume de travail.

Un de ces conseillers techniques est titulaire du seul diplôme du Certificat d'Etudes primaires élémentaire (CEPE). En plus, le recrutement des conseillers techniques et des chargés de mission s'est fait sur la base de contrats dits spéciaux avec des salaires très élevés.

2.9.6. Agents sans fonction mis à la disposition du Service du Personnel

Près d'une vingtaine de chefs de services et d'agents relevés de leur fonction initiale sont mis à la disposition du Service du Personnel. Ils perçoivent leur salaire et n'effectuent aucun travail en contrepartie et ne se présentent pas toujours au COUD.

La raréfaction des ressources du COUD recommande d'éviter de payer un personnel sans contrepartie en termes de service fait. Une politique de reconversion peut être privilégiée par les autorités du COUD ; celle-ci permet, en cas de besoin, de procéder rationnellement, dans le strict respect des droits des agents et de l'équité, à un redéploiement du personnel.

2.9.7. Renouvellement irrégulier de contrats à durée déterminée

Le COUD compte actuellement, dans son effectif, un personnel temporaire qui représente approximativement le triple du personnel permanent. Ces temporaires sont recrutés sur la base de contrats de travail à durée déterminée renouvelés sans limitation. Ces renouvellements constituent une violation des dispositions de l'article L42 du Code du Travail. En effet, celles-ci disposent qu'*aucun «travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée »*. La suite de cet article montre que le non respect de ces prescriptions place le travailleur en situation d'exécution d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Le COUD doit apporter une solution urgente à ce problème pour se prémunir contre des contentieux sociaux au niveau des juridictions du travail.

2.9.8. Relations avec les organismes sociaux

Cotisations au FNR

Concernant les fonctionnaires en détachement, le COUD a l'obligation de verser au Fonds national de Retraites (FNR) les cotisations statutaires (cotisations des travailleurs et abondements de l'employeur). Cette obligation figure toujours dans l'article 2 de tous les actes de détachement. Le COUD ne respecte pas ces dispositions et ne verse pas régulièrement les cotisations des agents fonctionnaires au FNR.

L'examen des documents produits par le COUD dénote des manquements au niveau du reversement effectif au Trésor. En effet, sur un total des cotisations de 73 420 153 FCFA, le COUD n'a versé que 49 302 900 FCFA, soit un reliquat de 24 117 253 FCFA.

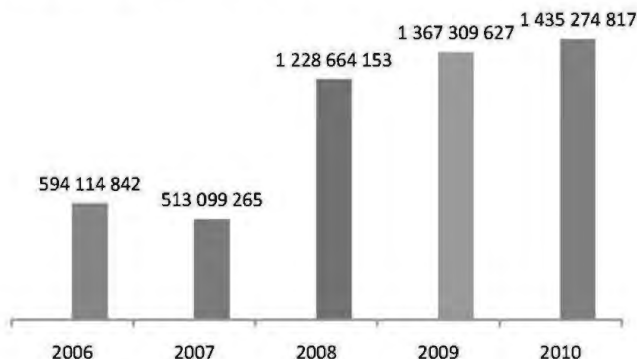
De plus, la liquidation de la cotisation FNR ne respecte pas les prescriptions de l'article 28 de la loi n° 81-52 du 10 juillet 1981, modifiée, portant Code des Pensions civiles et militaires de Retraites. Celui-ci intègre dans l'assiette de cotisation l'indemnité différentielle de salaire.

Non reversement des cotisations sociales

De 2006 à 2010, la situation des dettes sociales du COUD vis-à-vis des organismes sociaux (Caisse de Sécurité sociale et l'IPRES) a évolué avec un coefficient multiplicateur de 241,58. Cette évolution se présente ainsi qu'il suit : en 2006, elles s'élèvent à 594 114 842 FCFA, en

2007 à 513 099 265, en 2008 à 1 228 664 153 FCFA, en 2009 à 1 367 309 627 FCFA et en 2010 à 1 435 274 817 FCFA.

Graphique n° 4 : Dettes sociales du COUD de 2006 à 2010



Le COUD ne respecte pas ses obligations vis-à-vis de la CSS. L'essentiel du personnel temporaire n'est pas déclaré à la sécurité sociale. Les différentes déclarations concernent uniquement le volet "Allocations familiales". Le volet "Accident du travail" n'est pris en compte que pour trois employés. Cette situation constitue une violation aux dispositions de l'article premier de la loi n°73-37 du 31 juillet 1973 portant Code de la Sécurité sociale.

Pour ce qui concerne l'IPRES, l'examen des comptes du COUD révèle également des manquements quant au versement des cotisations (part employés et charges patronales). En effet, les versements des cotisations du personnel permanent ne sont pas régulièrement effectués et aucune cotisation, pour le personnel non permanent, n'est enregistrée depuis 2006.

La Cour recommande au Directeur :

- de tenir strictement compte des enveloppes budgétaires et des besoins exprimés par les différents services avant tout recrutement de personnel ;
- d'étudier les modalités de l'élargissement du bénéfice du décret régissant les personnels administratif, technique et de service des universités, aux agents du COUD ;
- de ne nommer des conseillers techniques que dans la stricte limite des nécessités de service ;
- d'étudier la question du renouvellement des contrats de travail afin d'éviter tout contentieux ;
- de régulariser, sans délai, la situation du COUD au niveau des organismes sociaux.

3. SUITES DU RAPPORT

Au terme de sa mission de vérification, la Cour a transmis au Président de la République les conclusions définitives arrêtées par la Cour.

Le Président de la République a donné son accord sur les conclusions et recommandations de la Cour et a demandé, par lettre n° 0736 PR.CAB.IGE du 10 octobre 2012, de faire assurer la mise en œuvre des directives présidentielles adressées :

- au Premier Ministre ;
- au Ministre de l'Economie et des Finances ;
- au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
- au Recteur de l'Université Cheikh Anta DIOP ;
- au Directeur du Centre des Œuvres universitaires de Dakar (COUD).

En application des instructions du Président de la République, le Premier Ministre a saisi, par lettre n° 01400/PM/CAB/BSC/SP en date du 23 novembre 2012, le Recteur de l'UCAD, Président du Conseil d'administration, pour la mise en œuvre des directives concernant la périodicité réglementaire des réunions dudit Conseil, le portage des centres universitaires régionaux, la mise en place d'un organigramme, l'élaboration d'un manuel de procédures et la réorganisation ainsi que la restructuration des services financiers et comptables du COUD.

Le Recteur de l'UCAD a donné, à son tour, des instructions au Directeur du COUD pour la mise en œuvre des directives.

REPONSE DE MONSIEUR SITOR NDOUR, ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD)

La présente synthèse portera uniquement sur les observations que je juge suffisamment importantes pour ne pas être passées sous silence.

1/- Dépassement sur les dépenses de personnel

Les dépassements enregistrés sur le personnel proviennent de recrutement de plus en plus important de techniciennes de surface pour le nettoyage et de gardiens pour assurer la sécurité du campus. Avec plus de 20 000 (vingt mille) étudiants domiciliés dans les campus, le COUD est une véritable agglomération à administrer. Les emplois sont donc des emplois réels correspondant à des besoins exprimés par les services. Dans ce cadre, tout arrêt des emplois à l'épuisement des crédits engendrerait inéluctablement le blocage du fonctionnement avec des conséquences incalculables sur la sécurité dans le campus.

2/- Prise en charge médicale de l'étudiant Diagne et Subventions diverses aux amicales et syndicats

La prise en charge de l'étudiant Diagne qui a démarré depuis 2006 et les différentes subventions allouées aux étudiants et au personnel sont antérieures à mon arrivée à la

Direction du COUD. Dans le souci de préserver la paix sociale, d'éviter toute crise, je me devais de respecter ce qu'ils considèrent comme des droits acquis, fruits de leurs différentes luttes, je ne pouvais pas mettre fin à ces pratiques.

3/- Gestion des marchés publics

Les marchés par entente évoqués ne concernaient pas ma gestion.

Quant aux demandes de renseignements et de prix (DRP), elles ont toujours été lancées dans le respect des dispositions du Code des Marchés publics. Il n'a jamais été question pour nous de manipuler celles-ci.

Cependant ma fonction de Directeur ne me permettait pas de connaître les entreprises, propriété d'une même personne morale. Et, c'est de bonne foi que j'ai agi dans ce cadre en approuvant les propositions faites pas la commission de dépouillement dont je ne suis pas membre.

Nous n'avons pas procédé à un fractionnement des marchés. Il s'agit là d'une spécificité de la gestion du COUD. En effet, à cause des mouvements d'humeur intempestifs des étudiants, la plupart de ces travaux ne peuvent pas être planifiés et programmés dans le temps. Souvent, ces réactions des étudiants nous obligent à entamer dans l'immédiat des travaux de restauration et de réparation. Toute autre attitude de notre part créerait des problèmes de dimension nationale pouvant fortement perturber les enseignements dans les universités et y installer une crise durable. A ce propos c'est souvent les autorités étatiques (la tutelle) qui nous mettent la pression pour dénouer les crises.

Pour les travaux de vacances qui constituent le gros du lot, le campus universitaire est fermé à la fin des différents examens en fin août et nous les fermons au courant du mois de septembre après évaluation des travaux à faire, pour redémarrer le 1^{er} octobre avec les logements provisoires en vue des examens d'octobre. Comment peut-on au mois de septembre c'est-à-dire en trente (30) jours faire l'inventaire des besoins de travaux, lancer des appels d'offres dépouiller et exécuter les travaux ? C'est impossible. C'est travaux avec mes prédécesseurs ont toujours été faits par DRP car c'est ce que dicte la réalité d'occupation de pavillons surpeuplés, dans lesquels aucun travail ne peut être fait en présence des étudiants.

L'importance en valeur des travaux de réfection se justifie par le fait que les différents pavillons du campus, à peu près, 60% des édifices sont préfabriqués et ont dépassé leur durée de vie depuis plus de vingt (20) ans. Et, à chaque fin d'année, pratiquement tout était à reprendre, de la plomberie à l'électricité en passant par les charpentes, les escaliers, le plafonnage, la menuiserie avec les lits et tables à réparer etc. D'ailleurs tous ces pavillons préfabriqués viennent d'être fermés.

**REPONSE DE MONSIEUR IBRAHIMA GUEYE, ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE
DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD)**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR ABDOULAYE DIOUF SARR, DIRECTEUR DU CENTRE
DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES DE DAKAR (COUD)**

Non parvenue

**REPONSE DE MONSIEUR MARY TEUW NIANE, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Non parvenue

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Feytafin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.m

CHAPITRE II

PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE PALUDISME (PNLP)

1.- PRESENTATION

Le paludisme a été une des principales causes de morbidité au Sénégal. Les victimes sont surtout les groupes les plus vulnérables : les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes. Cette situation avait incité les autorités sénégalaises à créer en 1995, le Programme national de Lutte contre le Paludisme (PNLP) dont le principal objectif est de contribuer à l'amélioration de l'état de la santé de la population du Sénégal par la réduction du fardeau du paludisme.

Pour remplir sa mission, le PNLN s'appuie :

- au plan national, sur une unité de coordination chargée de suivre la mise en œuvre de la politique de lutte contre le paludisme ;
- au plan déconcentré et opérationnel, sur les districts sanitaires dirigés par des médecins chefs de district (MCD) et composés de centres de santé de référence, de postes de santé et de structures de santé communautaire.

Pour la période sous revue, la fonction de coordonnateur a été assurée par le Docteur Moussa THIOR, médecin nommé par arrêté ministériel n° 05512/MSPM/SG du 13 septembre 2004. Il est chargé, entre autres :

- de conduire l'exécution du plan stratégique de lutte contre le paludisme ;
- d'assurer la planification pour une bonne mise en œuvre des stratégies ;
- d'ordonner les dépenses et de veiller à l'exécution correcte du budget ;
- d'assurer le suivi des missions et tâches confiées aux responsables ;
- de valider les rapports et autres dossiers du PNLN ;
- de coordonner les activités du partenariat Roll Back Malaria (RBM).

Durant la période sous revue, les fonctions de gestionnaire et de comptable des matières ont été exercées par M. Malamine DIEDHIOU, agent d'hygiène affecté au PNLN en 2003.

La vérification effectuée par la Cour, principalement axée sur la performance, a porté sur les gestions 2005 à 2010.

Elle avait pour objectif global de déterminer si la mise en œuvre des activités de lutte contre le paludisme déroulées par le PNLN a favorisé l'atteinte des objectifs du programme et s'est faite avec une utilisation rationnelle des ressources disponibles.

2.- PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour a fait des observations sur les quatre secteurs d'intérêt suivants : la gestion des activités de soutien, la gestion des approvisionnements et des stocks, la mobilisation et l'utilisation des ressources et la performance du Programme.

2.1. Gestion des activités de soutien

2.1.1. Activités d'information, d'éducation et de communication (IEC)

Le Programme mène des activités de sensibilisation et de communication au niveau central et au niveau opérationnel dans toutes ses stratégies de lutte contre le paludisme.

Sur la période sous revue, deux plans de communication ont été élaborés et mis en œuvre : un plan en 2006 pour l'introduction des ACT (combinaison thérapeutique à base d'Artémisine) et en 2008, un autre plan pour soutenir la mise à l'échelle des TDR (tests de diagnostic rapide) et des ACT, la promotion de l'utilisation des moustiquaires et le traitement préventif intermittent (TPI) à tous les niveaux.

Le plan de communication de 2008 n'a été que partiellement exécuté. C'est ainsi que des activités importantes pour l'atteinte de ses objectifs spécifiques n'ont pas été réalisées. C'est le cas, par exemple, des activités de sensibilisation sur la promotion des consultations prénatales (CPN) et le traitement directement observable (TDO), prévues de juin 2008 à mai 2010 et ciblant la population générale.

Malgré l'existence de moyens importants pour mettre en œuvre de façon conséquente son plan de communication, le PNLP a tardé à satisfaire les besoins de couverture nationale. Au niveau communautaire, qui constitue le cœur d'action du programme, les activités sont réalisées le plus souvent bien après la période prévue à cause de la faiblesse des financements et du retard dans leur libération. Par contre, le niveau central a réalisé plusieurs activités de communication d'envergure nationale.

En outre, l'absence d'une évaluation annuelle externe du plan de communication a été relevée. Or, cette évaluation aurait permis d'apprécier les résultats obtenus et de dégager, en cas de besoin, de nouvelles orientations pour l'atteinte des objectifs spécifiques déclinés dans le plan de communication.

Enfin, les activités de plaidoyer auprès des collectivités locales et du secteur privé non médical sont encore timides alors que leur implication est un gage de succès pour les changements de comportement, la mobilisation sociale et le financement des activités de prévention contre le paludisme.

La Cour recommande au Coordonnateur:

- *de veiller à l'évaluation annuelle externe du plan de communication et au respect de la planification des activités ;*
- *d'étudier les voies et moyens en vue :*
 - *d'une rationalisation dans la répartition des moyens financiers entre le niveau central et le niveau opérationnel ;*
 - *de renforcer et d'assurer le suivi des activités de plaidoyer auprès des collectivités locales et du secteur privé.*

2.1.2. Activités de formation, de recherche opérationnelle et de contrôle-qualité

Pour la réalisation des activités prévues en matière de formation, le PNLP a mobilisé d'importants moyens financiers auprès de partenaires comme le Fonds Mondial, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Initiative présidentielle contre le paludisme (PMI) de l'USAID. Ces moyens ont permis de dérouler d'importantes activités de formation au profit de tous les niveaux de prestation intervenant dans la lutte contre le paludisme.

De plus, des efforts de planification des activités de formation sont notés avec une identification des besoins réels des différents acteurs intervenant dans la prévention et le traitement du paludisme. Toutefois, le statut juridique des hôpitaux ne facilite pas leur adhésion aux stratégies mises en œuvre.

Concernant la supervision des intervenants formés, les activités menées ont permis d'évaluer leur travail ainsi que leur degré de maîtrise des protocoles et des différents outils de gestion et de collecte des données.

Au niveau de la recherche opérationnelle, des insuffisances existent dans la planification des activités, notamment sur la période sous revue marquée par l'introduction des tests de diagnostic rapide qui a fondamentalement bouleversé le plan élaboré en 2003.

Relativement au contrôle de qualité, le PNLP a développé beaucoup d'activités grâce à l'appui de l'USAID et avec l'implication notamment du Laboratoire national de Contrôle des Médicaments (LNCM) et de la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement (PNA). Ainsi, des contrôles ont été effectués sur les médicaments, les lames pour la goutte épaisse et frottis et les tests de diagnostic rapide (TDR) par le biais du service de parasitologie et de mycologie de la Faculté de Médecine de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD).

L'importance des moyens techniques et financiers nécessaires au contrôle de la qualité des intrants ainsi que la variété de ces derniers ont eu pour conséquence que des volets comme le contrôle de la qualité des prestations restent à couvrir.

En outre, au sein des structures sanitaires, les hôpitaux et les centres de santé notamment, le contrôle de qualité interne ne fonctionne pas bien qu'il soit le principal levier de correction des imperfections et mauvaises pratiques. Quant au contrôle de qualité externe, son caractère épisodique ne lui permet pas de jouer un rôle de régulateur en temps réel.

La Cour recommande :

- ***au Ministre de la Santé et de l'Action sociale de veiller au développement du contrôle de qualité interne dans les districts et les hôpitaux ;***
- ***au Coordonnateur :***
 - ***de concevoir et de mettre en œuvre, en relation avec les médecins chefs de région ou de district, à la fin des missions de supervision, un programme de formation destiné, en cas de besoin, au recyclage du personnel ;***
 - ***d'améliorer le cadre de planification et le système de prise de décision en matière de recherche opérationnelle ;***
 - ***de rechercher les moyens financiers additionnels pour que le Programme puisse couvrir les volets manquants du contrôle de qualité des intrants destinés à la lutte contre le paludisme.***

2.2. Gestion des approvisionnements, des stocks et de la distribution

2.2.1. Lacunes dans la quantification des besoins

Estimations erronées et manque à gagner de 831 598 282,2 FCFA

Le PNLN utilise deux méthodes de quantification : l'approche morbidité et l'approche consommation.

L'approche morbidité se base sur la quantité de produits nécessaires estimée en fonction du nombre de visites dans un établissement, de l'incidence de la maladie et des directives standardisées de traitement pour le paludisme. Pour l'approche consommation, la méthode se base sur le niveau réel de consommation des médicaments antipaludiques concernés pour prévoir les besoins futurs.

Concernant la quantification des ACT, la Cour a constaté que l'estimation des besoins n'a pas tenu compte de l'introduction des tests de diagnostic rapide (TDR) prévue dans le plan stratégique 2006-2010.

La quantité des ACT aurait dû être réduite en raison de la baisse du nombre de cas confirmés. En effet, les consommations d'ACT qui étaient de 990 000 en 2007 ont chuté à 320 000 en 2008, soit une baisse de deux tiers.

Ainsi, en raison de cette lacune dans la quantification, d'importants stocks d'ACT sont périmés. A titre illustratif, sur le lot de 3 068 272 ACT acquis en 2007, 1 658 287 sont

périmés, soit un manque à gagner de 831 598 282,2 FCFA.

Insuffisances liées à l'application de l'approche consommation

Le PNLP a utilisé l'approche consommation pour quantifier les besoins en ACT en se servant des données sur les sorties enregistrées au niveau du magasin central de la PNA (Pharmacie nationale d'Approvisionnement) et des PRA (Pharmacies régionales d'approvisionnement). Or, toute sortie ne correspondant pas forcément à une consommation, un recours aux données sur les sorties enregistrées dans les magasins ou les dépôts des districts peut constituer un biais important pour une correcte estimation des besoins.

Cette démarche pose donc problème d'autant plus que, comme indiqué dans le rapport d'activités de 2006, *« des outils de collecte des données sur les ACT en terme de gestion ont été élaborés et remis aux districts pour un suivi mensuel, mais ces outils sont rarement utilisés à bon escient ; ce qui pose un problème de suivi des consommations réelles. »*

Par ailleurs, la Cour a noté la faible fréquence des visites de supervision dans les dépôts de district pour faire le point sur les sorties enregistrées, les stocks disponibles, la tenue des stocks ainsi que des outils de gestion.

Sans un suivi régulier et rapproché des stocks, les informations relatives aux consommations ne sont pas exhaustives et pertinentes pour garantir la maîtrise des risques en matière de décision, réguler les quantités et échelonner les livraisons en fonction des besoins.

Il a également été noté un manque de fluidité de l'information, pour faire le point sur les sorties enregistrées et les stocks disponibles, entre le PNLP et la PNA, d'une part, et entre les PRA, les districts et les hôpitaux, d'autre part.

De plus, les registres de sortie des médicaments et les fiches de stock ne sont pas toujours tenus à jour. Pour un échantillon de vingt districts supervisés, seuls trois districts tiennent correctement les outils de gestion. Or, des fiches de stock exactes et à jour sont un élément capital d'une bonne gestion des stocks puisque fournissant des informations utiles pour l'estimation des besoins afin d'éviter les ruptures de stock, les péremptions de produits, etc..

La Cour recommande au Coordonnateur de veiller à :

- *prendre en compte l'introduction de nouveaux traitements dans la quantification des besoins futurs ;*
- *la bonne tenue des registres de sortie et des fiches de stock pour un suivi régulier des sorties de médicaments et une meilleure quantification des besoins ;*
- *la mise en place, en relation avec la Pharmacie nationale d'Approvisionnement, d'un système efficace permettant d'assurer une meilleure fluidité de l'information entre les pharmacies régionales d'approvisionnement, les districts et les hôpitaux ;*
- *une supervision régulière des dépôts de district pour faire le point sur les sorties enregistrées, les stocks disponibles, la tenue des stocks et des outils de gestion.*

2.2.2. Manquements dans la gestion des approvisionnements

Demandes de renseignement et de prix présentant des irrégularités

L'article 192 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics, modifié par le décret n° 2002-937 du 04 octobre 2002 dispose : « *Il est obligatoirement passé un marché lorsque le montant estimé des fournitures est égal ou supérieur à 15.000.000 de FCFA. ...Les seuils fixés au présent article sont déterminés toutes taxes comprises.* »

Aussi, quand les fournitures, travaux ou services sont d'un montant égal ou supérieur à 3 000 000 FCFA mais inférieurs à 15 000 000 FCFA, il est fait recours à une demande de renseignement et de prix par toute forme de publicité appropriée.

Ces dispositions du Code des marchés publics n'ont pas été toujours appliquées. En effet, sur les crédits de l'Etat, deux demandes de renseignement et de prix (DRP) ont été faites pour l'achat de moustiquaires et de kits d'imprégnation auprès de PALU-NET en juillet 2006. Ces DRP ont été passées le même jour et les mêmes fournisseurs consultés. Il s'agit de PALU-NET, AGROPHYTEX SA et de Nouvelles Technologies de la Santé (NTS).

Les montants des deux commandes de moustiquaires et de kits d'imprégnation de moustiquaires sont respectivement de 14 927 000 FCFA et de 14 500 000 FCFA, soit un montant cumulé de 29 427 000 FCFA supérieur au seuil à partir duquel un appel d'offres doit être lancé. L'autorité contractante du PNLP a donc procédé à un fractionnement des commandes en violation des dispositions de l'article 81 du décret n° 2002-550 susvisé.

Par ailleurs, les deux DRP comportent plusieurs irrégularités, notamment :

- les offres de Agrophytex SA datent de 2005 alors que la consultation est faite en juillet 2006 ;
- la facture pro-forma du fournisseur adjudicataire PALU-NET est établie le 25/07/2006 alors que la Commission de dépouillement, composée du Coordonnateur, du gestionnaire, du contrôleur des opérations financières et d'un représentant du ministère de la Santé et de la Prévention ainsi que d'un agent de la PNA, a tenu sa réunion le 06 juillet 2006 ; soit dix neuf jours avant l'établissement de ladite facture ;
- le procès-verbal de réception des kits d'imprégnation est signé uniquement par le gestionnaire qui se trouve être en même temps le comptable des matières alors que trois signatures sont requises.

Manque à gagner de 273 987 210 FCFA sur un marché passé par la PNA

Pour l'acquisition de moustiquaires imprégnées à longue durée d'action (MILDA) circulaires de marque Polyster 100% en 2008, un appel d'offres international a été lancé. Les fournisseurs TETRA PHARMA, BASF AGRO, DIMINTER, DOCMAN LABORATOIRES, Distribution Network Services (DNS) et VESTERGAARD FRANDSEN ont proposé des

offres pour la fourniture de 742 000 MILDA.

La commission des marchés a attribué 50% du lot, soit 371 000 moustiquaires, à DNS qui avait proposé une MILDA au prix de 3710 FCFA et 50% à BASF AGRO pour une offre de 2918,48 FCFA l'unité.

La Cour a constaté que si tout le lot avait été adjugé à BASF AGRO, une économie de 273 987 210 FCFA aurait été réalisée.

Commandes d'urgence non conformes aux procédures en vigueur

Deux commandes directes portant sur l'achat de moustiquaires en 2006 auprès des fournisseurs EGENCO et SONI ont été passées en violation des procédures en vigueur. Il s'agit :

- du contrat liant le PNLP à EGENCO ayant pour objet la livraison de 6 500 moustiquaires rectangulaires pour un coût total de 29 250 000 FCFA et de 1750 moustiquaires rectangulaires de marque (PERMETHERIN) pour un coût de 7 875 000 FCFA ;
- du contrat entre le PNLP et la Société de Négoce international (SONI) portant sur la fourniture de moustiquaires de marque Netto pour un montant global de 96 000 000 FCFA.

En effet, selon les procédures définies par le manuel du PNLP, il ne peut procéder à une commande directe que pour des marchés de fournitures et services dont le montant est inférieur à 3 millions de FCFA. La procédure de la commande directe consiste à solliciter une facture pro-forma avant l'établissement d'un bon de commande. Elle ne s'applique qu'en cas d'extrême urgence.

Les deux commandes d'urgence passées auprès des fournisseurs EGENCO et SONI ont été faites sur la base de la lettre n° 06864/MSPM du 1^{er} septembre 2006 du Ministre de la Santé et de la Prévention, dans laquelle il demandait au Directeur de l'Agence fiduciaire du PNLP « *de prendre toutes les mesures pour l'acquisition en procédure d'urgence de moustiquaires, afin d'éviter toute rupture de stock.* »

La Cour a constaté que les dispositions des articles 76, 77 et 78 du Code des Marchés publics de 2002 relatifs aux marchés par entente directe n'ont pas été respectées. En effet, le PNLP a passé directement une commande de moustiquaires auprès des deux fournisseurs sans avoir reçu, au préalable, une autorisation de la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA), comme l'exige le Code des Marchés publics.

De plus, les procédures définies dans le manuel du PNLP n'ont pas été respectées puisque les montants ont dépassé largement le seuil prévu pour la commande directe qui doit être inférieur à 3 millions.

Défaillances dans l'exécution des marchés

L'analyse des conditions d'exécution des marchés passés aussi bien par le PNLP que la PNA a permis de constater un non-respect des délais contractuels et des retards dans le règlement des factures des fournisseurs.

Concernant le règlement des fournisseurs, c'est la procédure de paiement direct, consistant à demander au Fonds Mondial de virer les fonds dans les comptes bancaires de ces fournisseurs après livraison des produits, qui a été retenue.

Relativement au non-respect des délais contractuels, la Cour a noté que les livraisons de produits par l'UNICEF ont connu beaucoup de retards. C'est le cas, par exemple, des 400 000 moustiquaires acquises dont la date de livraison était prévue en novembre 2005 et qui n'ont été réceptionnées qu'à partir de mai 2006.

Ces retards constituent de sérieuses menaces pour une exécution correcte des campagnes de distribution et, par conséquent, réduisent les performances réelles du Programme.

La Cour recommande :

- ***au Directeur de la PNA, Président de la Commission des marchés, de veiller au respect des dispositions du Code des Marchés publics ;***
- ***au Coordonnateur de s'assurer du respect du Code des Marchés publics et des délais contractuels pour le règlement des factures des fournisseurs et la livraison des produits et, le cas échéant, de faire appliquer les pénalités de retard prévues par la réglementation.***

2.2.3. Insuffisances dans la gestion des stocks au niveau des districts

Outils de gestion inexistant ou mal tenus

L'examen des rapports de supervision et les visites des districts ont permis de relever le défaut ou la mauvaise tenue des outils de gestion (fiches de stock, registre de sortie des médicaments par malade, carnet de commande).

Les fiches de stock des médicaments ne sont pas correctement renseignées au niveau de certains postes et centres de santé. Dans d'autres, elles ne sont même pas utilisées pour renseigner les entrées et les sorties.

De plus, les outils de gestion mis à disposition ne sont pas tenus à jour dans des districts, postes et cases de santé. C'est le cas notamment des registres de sortie des médicaments par malade.

Pour certains produits dont la péremption est rapide comme les Traitements combinés à base d'Artémisine (ACT), un défaut de suivi régulier des stocks peut entraîner un fort taux de stockage de produits périmés. Ainsi, il convient d'utiliser des outils permettant de rappeler les

produits proches de la date de péremption dans les districts ou dans les établissements où leur utilisation est faible et les placer là où l'utilisation est plus forte.

Faiblesses du contrôle interne

Conformément aux dispositions du manuel de procédures du PNLP, les Médecins chefs de district (MCD) ou les infirmiers chefs de poste (ICP) doivent veiller à la tenue correcte et régulière des outils de gestion.

L'examen des rapports de supervision et les résultats des visites de terrain effectués par la Cour ont permis de relever que ces responsables ne vérifient pas régulièrement les outils de gestion pour s'assurer qu'ils sont correctement tenus.

A cela s'ajoute la non tenue d'inventaires réguliers avec la PNA et les Pharmacies régionales d'Approvisionnement (PRA) pour faire la situation, à un instant donné, des sorties et entrées ainsi que du stock de médicaments existant. La production et la transmission régulière des rapports par le niveau opérationnel au niveau central ne sont non plus effectives.

Tous ces constats révèlent la faiblesse du contrôle interne avec comme principaux risques une déperdition des médicaments, un manque de fiabilité des données sur la consommation des produits et de potentielles erreurs sur la quantification des besoins.

La Cour recommande

- *au Ministre de la Santé et de l'Action sociale d'inviter les médecins chefs de district à veiller :*
 - *à la tenue régulière et correcte des outils de gestion dans leurs districts ;*
 - *à la production régulière des rapports par les districts et leur transmission dans les délais au PNLP ;*
 - *à renforcer le contrôle sur la gestion des stocks des produits antipaludiques ;*
- *au Coordinateur du PNLP et au Directeur de la Pharmacie nationale d'Approvisionnement de prendre les dispositions nécessaires pour :*
 - *la tenue régulière de séances de travail entre le Chargé des approvisionnements du PNLP et le Chargé des programmes de la PNA pour faire la situation des stocks et de les faire sanctionner par un rapport ;*
 - *la supervision régulière des PRA et des dépôts des districts.*

2.3. Mobilisation et utilisation des ressources

2.3.1. Mobilisation partielle des fonds pour le compte du Programme

Défaut de mobilisation de tous les fonds mis à la disposition du PNLP par le Fonds Mondial

Dans le cadre de la lutte contre le paludisme, le Gouvernement de la République du Sénégal a signé, en mars 2003, en juin 2005 et en mars 2008, trois accords de subventions non remboursables avec le Fonds Mondial pour les périodes respectives 2003-2007 (Round 1), 2005- 2010 (Round 4) et 2008 – 2012 (Round 7) en vue de contribuer à la réduction de la morbidité et à la mortalité dues au paludisme.

Le tableau ci-dessous indique les montants, la date de démarrage du programme et les références des subventions des rounds 1, 4 et 7 :

Tableau n° 33 : Montants des subventions des rounds 1, 4 et 7

	Mtt \$ US	Mtt en FCFA	Date de démarrage	Référence subvention
Round 1	4 285 714	1 928 571 300	01-avril -03	SNG-102-G02-M-00
Round 4	28 778 260	13 728 144 150	01-sept-05	SNG-405-G03-M
Round 7	47 941 327	23 970 663 550	01-juin-08	SNG-708-G07-M

Comparativement au round 1 dont le financement a été suspendu pour insuffisance de décaissement liée à une faible exécution des activités au niveau opérationnel, il convient de noter que des efforts ont été faits par le Programme pour mobiliser les fonds du round 4. Néanmoins, un montant de 1 725 676 696 FCFA restait à être mobilisé sur ce round 4 pour une subvention de 13 728 144 150 FCFA. Ce montant non mobilisé a été perdu par le PNLP sans aucune explication de la part du bailleur.

Pour ce qui concerne le round 7, le PNLP a mobilisé un montant de 8 574 578 411 FCFA sur le financement de la phase 1 terminée en juin 2010. Sur ce round, la Cour a noté un blocage dans la mobilisation des fonds et un retard de onze (11) mois pour la signature de la phase 2 du round effectuée le 30 septembre 2011, sans que des raisons officielles ne soient avancées par le Fonds Mondial pour expliquer ce blocage malgré les lettres de relance adressées par le CCM/Sénégal et le Ministre de la Santé.

Cette situation a causé beaucoup de difficultés au Programme, notamment dans la mise en œuvre des activités prévues et l'atteinte des objectifs déclinés dans son plan stratégique 2006-2010.

Crédits de la contrepartie du financement de la BID non mobilisés pour le compte du PNLP

Sur l'accord de prêt d'un montant 4,516 milliards FCFA signé entre le Gouvernement du Sénégal et la Banque Islamique de Développement (BID), les fonds ont été mobilisés au 31 août 2009 et la contrepartie a été dégagée par l'Etat pour financer des dépenses de communication, d'achat de fournitures de bureau et de fonctionnement.

Les dépenses financées par la contrepartie ont été exécutées par la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement (DAGE) du ministère de la Santé et de la Prévention. Toutefois, la Cour a constaté que tous les crédits de la contrepartie n'ont pas été mobilisés pour le compte du PNLP.

En effet, une bonne partie des ressources a été utilisée par la DAGE du ministère de la santé pour la prise en charge des dépenses hors programme paludisme, notamment l'achat de support pour le Programme national de lutte contre la Tuberculose (PNT), l'achat de draps de lits, d'oreillers orthopédiques, de couvre-lits, de couvertures et de taies d'oreillers, l'achat de pièces de rechange pour divers véhicules de la régie de Tambacounda, l'appui en fournitures de draps de lits, de couvertures et d'oreillers pour les agents d'hygiène, la prise en charge des frais de formation d'un agent du ministère pour sa participation au symposium sur le « contrôle financier et gestion de la performance dans le secteur public », etc.

Cette pratique constitue une entorse aux règles d'exécution des finances publiques. Le DAGE a outrepassé ses prérogatives puisque le virement de crédits ne peut être autorisé que « *par arrêté du Ministre chargé des Finances, sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'un même chapitre ou d'un même article. A titre exceptionnel et en cas de nécessité absolue, [ils] peuvent être autorisés, par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances* » conformément à l'article 15 de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois des finances.

La Cour recommande :

- **au Ministre de la Santé et de l'Action sociale :**
 - **d'engager, en relation avec le Ministre de l'Economie et des Finances, la réflexion sur la recherche de financements alternatifs, notamment par une meilleure implication de l'Etat, pour la lutte contre le paludisme afin de réduire la trop forte dépendance du PNLP des ressources extérieures ;**

- **d'inviter le DAGE du ministère de la Santé :**
 - **à mettre un terme aux virements internes de crédits en violation des règles de la comptabilité publique ;**
 - **de veiller à ce que les ressources issues des prêts ne soient pas détournées de leurs objectifs et financent exclusivement les programmes bénéficiaires ;**
- **au Ministre de l'Economie et des Finances d'inviter ses services compétents à veiller à la régularité des dépenses du PNLP exécutées sur le budget de l'Etat.**

2.3.2. Gestion inefficace du carburant

Les dépenses de carburant du PNLP sont financées, durant la période sous revue, sur ressources du Fonds Mondial, de l'Etat du Sénégal, de l'OMS et de la BID.

Selon la situation produite par le Gestionnaire, M. Malamine DIEDHIOU, 235.010 litres ont été acquis par le biais du budget de l'Etat, et 211.650 litres à partir des financements du Fonds Mondial sur la période 2006-2010. Cette situation ne renseigne pas sur l'utilisation du carburant acquis avec les financements de la BID et de l'OMS.

La Cour a relevé les manquements suivants :

Gestion préjudiciable pour le PNLP

Les bons de carburant sont gérés pour une partie par le coordonnateur et, pour l'autre, par le gestionnaire, M. Malamine DIEDHIOU, qui, durant la période sous revue, a cumulé ses fonctions avec celles de comptable des matières.

M. DIEDHIOU a exercé les fonctions de comptable des matières sans être régulièrement nommé par le Ministre chargé des finances en violation des dispositions de l'article 10 du décret n°81- 844 du 20 août 1981 sur la comptabilité des matières.

Pour l'ancien coordonnateur, M. Moussa THIOR, son intervention sur la gestion du carburant « *était guidée par un souci d'une gestion rigoureuse du stock ayant constaté que des sorties massives de carburant étaient effectuées sans [son] aval. En effet, certaines autorités du Ministère profitaient de [ses] nombreuses absences pour raison de service pour exercer des « pressions » sur le comptable qui leur prêtait du carburant qu'ils ne remboursaient jamais. La situation était devenue telle [qu'ils ont] frôlé la rupture de stock à plusieurs reprises.* »

En plus de cette irrégularité, la tenue de la comptabilité des matières présente beaucoup de lacunes. En effet, les commandes réceptionnées ne sont pas enregistrées en entrée dans la comptabilité. C'est le Coordonnateur qui gère le carburant et dote le comptable des matières en fonction de ses besoins.

Sur la base des prix de l'essence dans la période 2007 à 2010, le préjudice subi par le Programme est estimé à 43 572 815 FCFA au moins sur les commandes effectuées à partir des crédits du budget Etat et des financements du Fonds mondial. Pour les années 2005 et 2006, ce préjudice n'a pu être évalué faute d'informations fiables.

Par ailleurs, une quantité de 15 121 litres de carburant a été acquise sur financement de la BID pour un montant total TTC de 7 999 613 FCFA auprès de SHELL le 12/11/2009. Cette quantité n'a pas été enregistrée en entrée par le comptable des matières qui a signé le bordereau de livraison daté du 16/09/2009, attestant de la réception du carburant.

Dotations à des personnes étrangères au Programme

Sur la base d'une revue du registre des sorties de carburant, la Cour a noté que des dotations de carburant sont accordées à des personnes étrangères au Programme. Ces dotations irrégulières ont beaucoup profité aux agents du ministère de la Santé, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 34 : Dotations irrégulières à des agents du ministère de la santé et de la Prévention

Période	Quantités (en litres)	Bénéficiaire
10/06/05 au 01/08/2008	2740	Secrétaire général
10/06/05 au 05/06/2009	4800	Directeur de Cabinet
15/08/2005 au 05/06/2009	1590	Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement
13/07/2005 au 05/06/2009	2400	Contrôleur des Opérations financières
02/05/05 au 10/12/2008	4750	Directeur de la Lutte contre la Maladie
16/05/2005 au 16/03/2009	870	Conseillers techniques

De même, d'autres personnes étrangères au Programme ont bénéficié d'appuis en carburant. C'est le cas d'agents de la Douane, de professeurs d'Université, de journalistes, ...

L'ancien coordonnateur explique ces dotations irrégulières par le fait « qu'au ministère de la Santé, il existe des services dépourvus de moyens. Avec les innombrables coupes budgétaires, il arrivait que des collègues ne puissent pas effectuer le moindre déplacement sur le terrain, faute de carburant. En réunion de coordination ou dans l'intimité de son bureau, Monsieur le Ministre de la Santé a toujours plaidé la solidarité, afin que les services disposant de moyens puissent appuyer les autres dans un souci d'un bon fonctionnement de tous les services du Ministère de la Santé. C'est donc dans l'intérêt bien compris du service que ces appuis ont été faits. »

Pour la Cour, le PNLP ne peut prendre en charge les besoins en carburant des autres services du ministère de la Santé ; par conséquent, le carburant doit être utilisé exclusivement pour les activités du Programme.

La Cour recommande au Coordonnateur :

- *de proposer au Ministre de la Santé et de l'Action sociale la nomination par le Ministre de l'Economie et des Finances d'un comptable des matières ;*
- *de veiller à la tenue de la comptabilité matières, notamment celle relative à la gestion du carburant, conformément à la réglementation en vigueur ;*
- *de mettre un terme aux dotations de carburant à des personnes extérieures au Programme ;*
- *d'exiger du Comptable des matières, la restitution du carburant prêté et non remboursé.*

2.4. Performances réalisées

La Cour a analysé les performances du PNLP par rapport à ses objectifs stratégiques.

2.4.1. Mesure de la performance

La mesure de la performance est un outil utile qui permet de mieux saisir l'écart entre le niveau de réussite réel d'un programme et les objectifs poursuivis. Elle peut fournir des éléments d'information sur les priorités et les possibilités d'amélioration.

Mise en place d'un système d'information adéquat au niveau central

La qualité des données collectées dépend du système de reporting et de notification mis en place.

La mission de contrôle a cherché à s'assurer que le PNLP collecte des données fiables sur les résultats de ses différentes activités pour évaluer l'efficacité de son programme.

Le PNLP a mis en place un système de collecte, de transmission, d'analyse et de diffusion de l'information sanitaire permettant de renseigner aussi bien sur la surveillance de la maladie que sur la logistique (intrants, extrants). Ce système, installé dans les districts sanitaires et dans les hôpitaux du pays et centralisé au niveau du bureau suivi-évaluation du PNLP permet de suivre régulièrement l'évolution des principaux indicateurs de morbidité et de mortalité du paludisme

De surcroît, avec l'appui de l'OMS, le PNLP a initié, à partir de 2004, un processus de mise en place d'un système informatisé de collecte des données de morbidité et de mortalité dénommé RBMME (Roll Back Malaria Monitoring Evaluation). Ce système est alimenté par les données provenant des régions, des districts et des hôpitaux sur la base des fiches de collecte de données.

En outre, dans le cadre des missions de supervision, des vérifications des données sur site ont été effectuées en 2008 et 2009. Ces vérifications permettent de s'assurer de la qualité des données collectées et transmises par les districts au PNLP.

Données peu fiables produites au niveau opérationnel

Au niveau de certains districts visités et des rapports de supervision, plusieurs lacunes ont été relevées.

En effet, outre la non disponibilité des outils de collecte des données sur les produits antipaludiques et les moustiquaires permettant de suivre les consommations, de sérieuses difficultés dans la production des données sont relevées. Ainsi, selon les résultats des vérifications des données sur site qui ont permis de tester la concordance entre les chiffres transmis par le point de prestation et ceux vérifiés à partir des registres, des marges d'erreur importantes variant de 15% à 90%, selon les districts, postes ou cases de santé, ont été notées.

Les causes identifiées de cette situation sont, notamment, la tenue incorrecte et irrégulière du registre de sortie des médicaments par malade et un défaut de supervision des dépositaires par les infirmiers chefs de poste (ICP).

A ces lacunes s'ajoutent un défaut de mise en place, dans certains postes ou cases de santé, des outils de collecte, une absence de production des données par certains districts et une rétention d'informations pour fait de grève à partir de juin 2010.

Les insuffisances relevées s'expliquent, entre autres, par un défaut de supervision et de sensibilisation au niveau local pour s'assurer de la qualité des données transmises, la mobilité du personnel formé et le non recyclage des nouveaux prestataires, l'inexistence d'un manuel de procédures pour la collecte des données et des insuffisances dans le système d'archivage des données.

La Cour recommande au Coordonnateur :

- *de faire élaborer et de diffuser un manuel de procédures dédié à la collecte des données ;*
- *de renforcer la supervision au plan local et de systématiser la vérification des données sur site ;*
- *d'étudier les voies et moyens en vue de renforcer le système de sauvegarde et d'archivage des données ;*
- *de veiller à la formation et au recyclage des prestataires chargés de la collecte des données ;*
- *de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations issues des missions de supervision des postes et centres de santé des districts.*

2.4.2.-Efficacité du Programme

Atteinte de l'objectif de réduction de 50% de la mortalité et de la morbidité

L'évaluation du plan stratégique 2001-2005 avait montré que l'objectif stratégique majeur de lutte contre le paludisme, à savoir la réduction de 50% de la mortalité et la morbidité, n'avait pas été atteint. Cet objectif a été repris dans le plan stratégique 2006-2010.

La vérification vise à s'assurer que le PNLP a atteint l'objectif de réduire de 50% la mortalité et la morbidité palustres.

Objectif sur la morbidité

Le taux de morbidité est le nombre de *malades* annuels rapporté à la population totale. Au PNLP, ce taux est calculé sur la base des patients reçus dans les structures sanitaires.

En 2005, année de référence du plan stratégique 2006/2010, la situation de la morbidité liée au paludisme est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau n° 35 : Situation morbidité paludisme 2005

2005	Morbidité
Total général des consultations toutes pathologies confondues	3 064 731
Total général consultation pour paludisme	995 907
Taux proportionnel consultation paludisme	32,5%

Ainsi, comme le montre le tableau n° 38, sur 3 064 731 consultations enregistrées dans les structures sanitaires, 995 907 l'ont été pour cause de paludisme, soit une morbidité proportionnelle de 32,5% ; c'est dire que presque le tiers des consultations enregistrées est dû au paludisme.

Le contexte de 2005 va radicalement changer vers la fin de l'année 2007 avec l'introduction des tests de diagnostic rapide (TDR) qui modifient la définition clinique du paludisme : tout cas de fièvre n'est plus automatiquement assimilé au paludisme et il faut une confirmation par le test.

Ainsi, la vérification des performances du PNLP sur la morbidité ne peut se faire durant la période sous revue avec la même grille.

Durant la période pré-TDR qui va de 2005 à 2007, le taux de morbidité proportionnel est passé de 32,5% à 21,65% alors que, dans le même temps, le nombre de cas de paludisme augmente en passant de 995 907 en 2005 à 1 148 206 à 2007. Si durant cette première période, le taux proportionnel et le nombre de cas évoluent en sens inverse, il en est autrement de la seconde période post TDR, allant de 2008 à 2009, qui voit le taux passer de 5,74% avec 294 549 cas en 2008 à un taux proportionnel de 3,07% pour 174 890 cas en 2009.

L'introduction des TDR, qui constitue en soi un acquis pour le PNLP laisse voir que l'impact réel du paludisme a été non seulement biaisé mais aussi très largement surestimé. Ainsi, la morbidité liée au paludisme a été réduite de près de 400% en une seule année. En conséquence, il convient de relativiser les performances réelles du PNLP par rapport à son objectif stratégique sur la morbidité.

Objectif sur la mortalité

Le taux de mortalité est le nombre de décès annuels rapporté au nombre d'habitants. Le nombre de décès dus au paludisme durant la période sous revue est passé dans les structures sanitaires de 1 286 cas en 2005 à 574 cas en 2009, soit une baisse de 55%.

L'introduction des TDR en 2007 n'a pas eu une incidence directe sur la mortalité. Mais, en réalité, elle a eu, de manière indirecte, une répercussion positive sur la mortalité due au paludisme. En effet, les malades présentant les symptômes du paludisme mais n'ayant pas bénéficié d'analyses poussées, sont déclarés morts du paludisme même si, en réalité, ils ont été victimes d'une autre maladie.

Malgré les performances réalisées, le nombre de décès dus au paludisme est encore élevé compte tenu de l'importance des moyens mis à la disposition du Programme. En fait, le programme ne dispose pas de stratégie réelle pour la prise en charge des cas de paludisme grave alors que c'est ce dernier qui est la cause principale du décès.

Méthodes de calcul des taux de morbidité et de mortalité contestables

La Cour estime que la méthode de calcul des taux de morbidité et de mortalité appliquée dans les documents du Programme ne permet pas d'apprécier, à sa juste valeur, le niveau d'atteinte de son objectif stratégique de réduction de 50% de la mortalité et de la morbidité.

En effet, les taux qui sont utilisés pour évaluer les performances du programme sont des taux proportionnels, c'est-à-dire des taux qui établissent un rapport entre la morbidité nationale, toutes pathologies confondues (au travers du nombre de consultations enregistrées dans les structures sanitaires) et la morbidité liée au paludisme (la part du paludisme sur le total des consultations enregistrées). Cette méthode de calcul rend difficilement compte de la performance réalisée d'autant que le taux proportionnel peut baisser alors que le nombre de cas de paludisme a augmenté. La variation du taux proportionnel est beaucoup plus tributaire de l'évolution des autres pathologies que du paludisme lui-même, de sorte que les statistiques présentées laissent apparaître que le paludisme a baissé entre 2005 et 2007 alors qu'en réalité, le nombre de cas a fortement augmenté entre 2005 et 2006 pour baisser entre 2006 et 2007 sans atteindre le niveau de 2005.

Pour la Cour, dans le cadre d'une analyse dynamique adossée sur des objectifs stratégiques, l'utilisation de la mortalité et de la morbidité proportionnelle du paludisme ne permet pas une analyse isolée de la maladie. Au demeurant, les taux proportionnels permettent d'affirmer que le paludisme n'est plus la première cause des consultations hospitalières.

Pour l'ancien coordonnateur, les taux proportionnels de morbidité et de mortalité utilisés représentent les taux mesurés au niveau des structures de santé et leur utilisation a été recommandée par l'OMS dans les pays où le système de santé est relativement faible et où l'accessibilité aux soins laisse à désirer. Pour apprécier l'atteinte de l'objectif général du plan stratégique 2006 – 2010, il est possible, ajoute-t-il, « - soit d'utiliser le **taux d'incidence** c'est-

à-dire le nombre de cas de paludisme collectés au niveau des structures de santé, rapporté à la population générale, soit d'utiliser le taux de morbidité proportionnelle, c'est-à-dire rapporter le nombre de cas de paludisme au nombre total de patients ayant fréquenté la structure toutes causes confondues.» Il conclut en ces termes : « Cette dernière méthode recommandée par l'OMS nous a semblé plus conforme à nos réalités. Il est vrai que dans les mesures de taux proportionnels, il existe un risque de biais, comme noté par les auditeurs, mais comparé au biais constant noté lorsqu'on utilise le taux d'incidence, dans le contexte de sous développement (ou le contrôle du paludisme n'est pas effectif), l'utilisation des taux proportionnels est mieux indiquée. »

La Cour recommande au Coordonnateur d'engager la réflexion sur la redéfinition des méthodes de calcul des taux de mortalité et de morbidité pour apprécier avec plus d'objectivité les performances réelles du Programme.

2.4.3. Non atteinte de tous les objectifs spécifiques

Objectif sur l'Aspersion intradomiciliaire (AID)

Parmi les stratégies développées par le PNLP pour atteindre l'objectif de réduction de la mortalité et de la morbidité palustres, figure l'aspersion intradomiciliaire (AID) ou la pulvérisation intradomiciliaire (PID). Cette stratégie consiste à protéger les habitations contre le développement des vecteurs à travers l'utilisation de produits chimiques aspergés sur les murs des concessions d'une localité déterminée. L'objectif est de couvrir 80% des habitations dans les zones ciblées en PID.

Après une étude pilote effectuée en 2007, l'AID a été mise en œuvre dans trois districts en raison principalement de l'importance des moyens humains, financiers et matériels que nécessite une telle stratégie. Selon les données contenues dans la revue du plan stratégique 2006-2010, la proportion de personnes protégées par l'AID est de 98,5% en 2008 et de 97% en 2009. Ainsi, l'objectif stratégique sur les AID est atteint puisque dans sa formulation, les obligations ne pèsent sur le Programme que dans les districts où il a été décidé de développer cette stratégie.

Pour la Cour, l'impact de cette stratégie sur l'objectif général de baisse de la morbidité et de la mortalité ne peut être que marginal du fait qu'elle n'a été mise en œuvre que sur trois districts sur un nombre total de 75 districts, même si l'option a été prise de l'étendre encore à six autres districts.

Objectif sur la prise en charge des cas de paludisme

L'objectif est de traiter 80% des cas de paludisme à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Cet objectif ne concerne que les malades référés au niveau des structures de santé et auprès des dispensateurs de soins à domicile (DS/DOM). Les constatations peuvent se sérier suivant la nature de la structure sanitaire.

Pour les centres de santé, les missions de terrain montrent que la prise en charge est satisfaisante. En cas de rupture de TDR, la goutte épaisse peut y suppléer même si cela induit un surcoût de 1000 à 5000 FCFA suivant la structure.

Au niveau des postes de santé, des cases de santé et auprès des DS/DOM, la prise en charge est correcte sauf en cas de rupture de TDR qui rend ces structures et prestataires inopératoires, excepté les Infirmiers chefs de poste (ICP) qui retournent aux pratiques d'avant l'introduction des TDR en traitant toute fièvre comme un cas de paludisme en violation de l'ordinogramme du PNLP. Avec la gratuité des ACT intervenue en mai 2010, certains ICP traitent des cas de paludisme simple comme des cas de paludisme grave pour rentabiliser le traitement (le traitement du paludisme grave n'est pas gratuit).

Pour les hôpitaux, la prise en charge est satisfaisante mais certains prestataires n'adhèrent pas à la stratégie du PNLP et ne respectent pas l'ordinogramme. Ceux-ci préfèrent la vieille méthode de diagnostic.

Objectif sur la couverture en moustiquaires imprégnées d'insecticides (MII) ou de longue durée d'action (MILDA)

Parmi les méthodes préventives, celle de l'utilisation des moustiquaires est la plus connue et certainement l'une des plus efficaces. Ainsi, pour atteindre ses objectifs, le PNLP avait l'objectif d'assurer une couverture de 80% en moustiquaires.

Hors couverture universelle, le PNLP a distribué au total, sur la période sous revue, 4 669 187 moustiquaires imprégnées avec un pic de 2 400 000 moustiquaires imprégnées distribuées en 2009.

Pour les opérations de couverture universelle, elles ont démarré dans le sud et l'est du pays (Kolda, Tambacounda) en 2010 et sont étendues aux autres régions.

L'objectif d'atteindre un taux de couverture de 80% est réalisé pour les quatre régions de Sédiou, Kolda, Kédougou et Tambacounda. Toutefois, en raison d'une distribution inégalitaire, certains districts ont des taux de couverture en deçà de 80%. C'est le cas des districts de Kédougou, de Makkakoulintang et de Bakel alors que des surplus de MILDA ont été notés dans des districts comme Koumpetoum, Kidira et Salemata.

A la fin de l'année 2010, les autres régions n'avaient pas bénéficié de la couverture universelle de sorte que cet objectif stratégique n'a pas été atteint.

Par ailleurs, les stratégies de distribution par décentralisation et par positionnement mises en place ont entraîné des ruptures de stock pour certains districts. En effet, le Programme a pré-positionné la même quantité de moustiquaires dans tous les districts sans tenir compte de la population cible. Par exemple, en 2007, la même quantité de moustiquaires (15 000) a été distribuée aux districts de Kidira et de Pikine alors que la population du premier district est estimée à 10 000 habitants contre 874 000 pour le second.

Sur un autre plan, la Cour a constaté l'importance des quantités de MII distribuées gratuitement à des personnes physiques (ministres, sénateurs, députés, conseillers et agents du ministère de la Santé).

A titre d'exemple, en 2005, sur les 9950 MII inventoriées à partir des fiches de stock produites par le comptable matières du PNLP, presque le tiers a fait l'objet de dons à des personnes physiques (3000 sur 9950). Le pire a été constaté en 2009, dans le cadre des activités de mobilisation sociale.

La quantité importante allouée à ces personnes physiques pose problème puisque le PNLP n'a pas l'assurance raisonnable que les moustiquaires parviennent effectivement aux populations ciblées et sont effectivement distribuées sur une base rationnelle, sans risque de dotations multiples par personne et de forts taux de rétention.

De plus, avec le système de recouvrement des coûts en vigueur, les moustiquaires sont vendues à 600 FCFA aux districts et ONG, qui les revendent à 800 FCFA aux Organisations communautaires de base (OCB) et postes de santé. Ces derniers vendent les moustiquaires aux populations à 1.000 FCFA l'unité. Par conséquent, dans un souci d'équité, les dotations gratuites aux personnes physiques devraient être limitées à leur strict minimum.

Objectif sur le traitement préventif intermittent (TPI)

Il s'agit de s'assurer si l'objectif spécifique d'amener à 80% le taux de couverture en TPI est atteint. Il faut remarquer que la femme enceinte présente une vulnérabilité plus grande de sorte que sa maladie est toujours traitée comme cas grave.

La sulfadoxine pyriméthamine (SP) a été retenue pour le traitement préventif intermittent (TPI). La SP doit être administrée au deuxième et troisième trimestre de la grossesse et sous traitement directement observable (TDO) par le prestataire. Elle est gratuite pour les femmes en consultation prénatale alors qu'elle est achetée auprès de la PNA ou des PRA quoiqu'à un prix modique (50 FCFA la plaquette) par les structures sanitaires.

Le PNLP n'a mis en place qu'une seule dotation gratuite aux structures de santé sur la période. Cependant, des cas de rupture de SP sont récurrents, la SP n'étant pas disponible dans les hôpitaux visités (Kolda, Tambacounda, Diourbel).

Le taux de couverture en TPI1 (première prise) est plus satisfaisant que celui du TPI2 (deuxième prise). Le taux de couverture en TPI1 est de 78% alors que celui du TPI2 est de 58% en 2009.

Il ressort ainsi de ces constats que le PNLP n'a pas été performant sur cet objectif stratégique qui dans sa conception et sa mise en œuvre manque de cohérence. De plus, un manque de synergie entre les différents programmes, notamment ceux s'occupant de la santé de la reproduction, a été noté.

La Cour recommande

- *au Ministre de la Santé et de l'Action sociale de :*
 - *faire évaluer la stratégie de la gratuité de la sulfadoxine pyréméthamine (SP) pour apprécier sa pertinence et ses orientations ;*
 - *veiller à une plus grande synergie entre les différents programmes de la santé de la reproduction ;*
 - *renforcer la sensibilisation des femmes enceintes pour la prise des doses de sulfadoxine pyréméthamine ;*
- *au Coordonnateur de veiller à:*
 - *assurer une meilleure disponibilité des TDR et des ACT à tous les niveaux de la pyramide sanitaire afin d'éviter les ruptures de stocks ;*
 - *faire respecter les ordinogrammes par les prestataires au niveau des hôpitaux ;*
 - *rechercher des moyens additionnels pour étendre la stratégie de l'Aspersion intra-domiciliaire à un plus grand nombre de districts ;*
 - *poursuivre les efforts pour assurer la couverture universelle sur l'ensemble du territoire national tout en veillant à une distribution équitable des moustiquaires imprégnées.*

3.- SUITES DU RAPPORT

Au terme de sa mission de vérification, la Cour a transmis au Président de la République les conclusions définitives.

Le Président de la République a donné son accord sur les conclusions et recommandations de la Cour et a demandé, par lettre n° 0153 PR.CAB.IGE du 22 février 2013, au Premier Ministre de faire assurer la mise en œuvre des directives présidentielles adressées :

- au Ministre de l'Economie et des Finances ;
- au Ministre de la Santé et de l'Action Sociale ;
- au Coordonnateur du Programme national de Lutte contre le Paludisme ;
- au Directeur de la Pharmacie nationale d'Approvisionnement.

REPONSE DU DOCTEUR PAPA BIRAMA NDIAYE, ANCIEN DIRECTEUR DE LA PHARMACIE NATIONALE D'APPROVISIONNEMENT (PNA)

Dans la dernière partie de l'extrait du rapport qui m'est transmis pour observations et commentaires éventuels, la Cour recommande au « Directeur de la PNA, Président de la commission des marchés, de :

- *Veiller au respect des dispositions du code des marchés publics ;*
- *Faire toute la lumière sur l'attribution du marché relatif à la commande de MILDA circulaire de marque Polyester 100% en 2008, ayant entraîné un manque à gagner de 273 987 210 F CFA »*

Ces recommandations appellent de ma part les observations et commentaires suivants :

- *Après la passation de service effectuée le 16 août 2012, suite à la nomination d'un nouveau Directeur par Monsieur le président de la République par décret n° 2012-753 du 24 juillet 2012, j'ai reçu le courrier n° 00000212/ C.V.C.C.E.P du 23 août 2012 me notifiant l'extrait du rapport particulier provisoire sur le PNLP avec des réponses qui étaient attendues de ma part pour le 14 septembre 2012.*

Par courrier du 04 septembre 2012, j'ai saisi mon successeur à la tête de la Direction de la PNA pour voir avec ses services les réponses à fournir à la Cour des Comptes et la forme qui sied. Décision a été prise, de commun accord, de travailler à distance sur un projet de réponse et de vous envoyer une correspondance unique au nom de la PNA. Ce qui fut fait. Ainsi le 02 octobre 2012 par lettre de transmission n° 01817MSAS/PNA/DIR et sur ma demande, une copie de cette correspondance qui vous a été destinée me fut envoyée par la Direction de la PNA. En la parcourant, je trouvais que mes préoccupations ont été bien prises en charge.

- *Le 15 mars 2013 par bordereau de transmission n° 00494/MSAS/PNA/DIR, la Direction de la PNA me transmettra copie de la correspondance de Monsieur le Premier Ministre, n° 00828 PM/CAB/BSC/SP du 11 mars 2013, envoyée la PNA avec des observations pour suite à donner à la Directive n° 8. Par courrier daté du 09 avril 2013, j'ai saisi la Direction de la PNA pour confirmer les éléments de réponse qui figuraient déjà sur la correspondance n° 01817 MSAS/PNA/DIR du 02 octobre 2012 citée plus haut.*
- *Votre présente correspondance sus référenciée, transmise ce 08 juillet 2013 par la Direction de la PNA comme indiqué, objet de nos présents commentaires et observations, revient dans sa deuxième recommandation sur ce que vous considérez comme une manque à gagner de 273 987 210 F CFA qu'il convient d'éclairer. La récurrence de cette préoccupation qui revient dans les précédentes correspondances ici relatées, m'a amené à penser que les réponses déjà formulées n'ont peut être pas été prises en compte et à devoir ainsi procéder à ce rappel chronologique pour vous montrer, Monsieur le Premier Président, que dès le début, avec le courrier n° 00000212/CVCCEP du 23 août 2012 qui nous a été adressé, les vrais commentaires et observations ont été fournis à travers la correspondance de la Direction de la PNA à laquelle je faisais allusion dans le premier point de mon commentaire.*

Il s'agit de la réponse apportée sur le point 2 de l'observation n° 11 de l'extrait du rapport particulier provisoire de la CVCCEP sur le PNLP.

A mon avis, l'essentiel des observations et commentaires sur cette recommandation se trouve à ce niveau. Ce sont en substance des arguments d'ordre scientifique et technique qui ont été à l'origine de l'éclatement de cet item en deux lots. Une relecture pourrait, peut être, permettre d'être mieux édifié ou bien, au besoin, des

explications supplémentaires du président de la commission des marchés de l'époque ou de celles du président de la commission technique.

Par ailleurs, je dois relever que le Directeur de l'établissement n'a jamais été Président de la commission des marchés mais plutôt l'Autorité contractante qui a un droit de regard sur le travail de la commission des marchés. Le chef du service administratif et financier, jusqu'à cette période, assurait la présidence de la commission des marchés.

En prenant l'option de vous envoyer directement mes observations et commentaires Monsieur le Premier, Président, je crois vous avoir donné de bonne foi les éléments nécessaires à une meilleure compréhension de ce dossier. Toutefois, je reste à votre entière disposition pour toute information complémentaire à mon niveau.

REPONSE DE MADAME ANNETTE SECK NDIAYE, DIRECTEUR DE LA PHARMACIE NATIONALE D'APPROVISIONNEMENT (PNA)

Nous accusons réception de votre lettre n° 000061/CC/RG du 2 juillet 2013 relative à la décision de la Cour des Comptes de procéder à l'insertion dans son rapport public 2012 de la synthèse du rapport de contrôle de la gestion du PNLP au titre des gestions de 2005 à 2010 ainsi que les recommandations qui en découlent notamment :

- *veiller au respect des dispositions du Code des Marchés publics ;*
- *faire la lumière sur l'attribution du marché relatif à la commande de MILDA circulaires en 100% Polyster en 2008, ayant entraîné un manque à gagner de 273 987 210 F CFA.*

Nous en prenons acte. Toutefois, vous nous permettez de faire en retour les observations suivantes :

- *La PNA a pris des dispositions pour la formation des cadres aux procédures du Code des Marchés publics et la mise en place d'une Cellule de passation des marchés ;*
- *Le choix des attributaires des MILDA par la commission des marchés s'est fait sur des bases purement scientifiques et techniques. Ainsi, la commission technique composée pour rappel, du Laboratoire National de Contrôle des Médicaments (LNCM), de la Direction de la Pharmacie et des Laboratoires (DPL), du Laboratoire de Chimie Analytique et de Bromatologie de l'université de Dakar (LCAB/UCAD), d'un représentant du Cabinet du Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP), du Laboratoire d'Ecologie Vectorielle et Parasitaire (LEVP/UCAD), du PNLP et de la PNA, avait jugé prudent de retenir les deux candidats qui ont présenté des produits imprégnés par deux produits chimiques différents, notamment la deltaméthrine et la perméthrine.*

Nous vous prions de noter cependant que concernant la seconde recommandation, les observations émanent d'une réflexion concertée avec nos services. En effet, pour n'avoir pas été présente dans l'établissement pendant la période considérée, l'argumentaire s'appuie uniquement sur les informations collectées au travers de concertations en interne ainsi que

sur la revue des documents disponibles relativement à la gestion des intrants du Programme National de Lutte contre le Paludisme.

REPONSE DE MONSIEUR MADY BA, COORDONNATEUR DU PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PALUDISME (PNLP)

Non parvenue

REPONSE DU DOCTEUR MOUSSA THIOR, ANCIEN COORDONNATEUR DU PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PALUDISME (PNLP)

Non parvenue

REPONSE DE MADAME EVA MARIE COLL SECK, MINISTRE DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE

Non parvenue

CHAPITRE III

SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

1.- PRESENTATION

La Société africaine de Raffinage (SAR) a été créée en 1961 sous la forme d'une société anonyme au capital d'un milliard de FCA sur l'initiative de l'Etat, de la Société africaine des Pétroles (SAP) et avec le concours des groupes pétroliers TOTAL, MOBIL, SHELL et ELF.

En 1996, l'Etat du Sénégal qui détenait 10% du capital par le biais de la Société nationale de Recouvrement (SNR) puis de PETROSEN a procédé à différentes acquisitions d'actions pour augmenter sa participation dans ledit capital. Ces différentes acquisitions ont permis à l'Etat du Sénégal de contrôler la raffinerie dans l'objectif de la sauvegarder mais aussi de la moderniser pour la sécurisation de l'approvisionnement du pays en produits pétroliers. Ainsi, la participation de l'Etat a atteint un taux de 57,20% en 2007, faisant de la SAR une société anonyme à participation publique majoritaire.

En 2009, la SAR a procédé à une augmentation de capital de 730 millions exclusivement réservée à PETROSEN portant ainsi sa participation à 80% du capital.

En 2010, dans le cadre de la réalisation du Projet d'Extension et de Modernisation de la SAR (PEMS), l'Etat a cédé au partenaire stratégique, la Petroleum Chemical & Mining Company (PCMC), filiale de Saudi Binladin Group, une partie de ses actions, ramenant ainsi sa participation à 46%. Ces 46% de PETROSEN sont représentés par 79 580 actions de deux types : 65 580 actions ordinaires dites de type A, régies par le droit commun des actions et 10 000 actions prioritaires dites de type B qui bénéficient du dividende prioritaire et d'un droit de vote double pour le vote du dividende.

La SAR a pour objet l'importation de produits pétroliers bruts, leur raffinage et la distribution des produits finis ainsi que de leurs dérivés au Sénégal et leur exportation. Elle peut aussi importer des produits pétroliers finis pour leur mise en consommation au Sénégal. L'opération de raffinage permet de décomposer le pétrole brut en plusieurs autres produits, notamment le gaz butane, l'essence super, l'essence ordinaire, le gasoil, le kérosène, le diesel-oil et le fuel-oil.

Les ressources de la SAR sont essentiellement tirées de la vente de produits issus du processus de raffinage, de produits pétroliers importés et de produits accessoires, de la subvention de l'Etat destinée à la stabilisation des prix des produits pétroliers et de la marge de soutien à l'activité de raffinage.

Les organes de la SAR sont le Conseil d'administration et la Direction générale.

Durant la période sous revue, les fonctions de président du Conseil d'administration ont été successivement exercées par :

- M. Kamara TOURE, de janvier 2007 à novembre 2009 ;
- M. Cheikh Tidiane SY, de novembre 2009 à juin 2010 ;
- M. Serigne MBOUP, de juin 2010 à juillet 2012.

Les fonctions de Directeur général ont été assurées par :

- M. Jean Michel SECK, du 1^{er} janvier 2007 au 6 février 2008 ;
- M. Carmello Robert SAGNA, du février 2008 au 31 décembre 2010.

Le contrôle mené par la Cour a porté sur les exercices 2007 à 2010.

2.-PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

2.1. Gouvernance de la SAR

La prépondérance des multinationales pétrolières déteint négativement sur le dispositif juridique et organisationnel de la SAR et, par conséquent, sur sa gouvernance. Cette situation se manifeste par la confusion entre leurs intérêts en tant qu'actionnaires, clients et fournisseurs de la SAR et des entraves à la libre cessibilité des actions de l'Etat.

Sur un autre plan, la SAR est restée liée à TOTAL France par une convention d'assistance technique qui n'a jamais fait l'objet d'évaluation.

2.1.1.-Confusion des intérêts d'actionnaires, de fournisseurs et de clients

Après l'augmentation de sa participation intervenue en 2007, l'Etat par le biais de PETROSEN s'est vu obliger par les dispositions du protocole d'actionnaires datant de 1962 qui a été renouvelé entre les sociétés TOTAL Outre-Mer, ELF Aquitaine, TOTAL France et PETROSEN, à la date du 9 janvier 2008.

En son article 5, il est prévu que « ... les actionnaires bénéficient d'un droit de last call, dans les conditions définies par la SAR et validées par le Conseil d'administration, tant pour le pétrole brut que pour les produits finis. Ce même principe s'applique pour les exportations de produits finis. ». Ces privilèges s'étendent aussi aux capacités excédentaires de raffinage et de stockage qui sont réservées prioritairement aux actionnaires.

Ce droit dit de « last call » permet aux actionnaires impliqués dans les procédures d'appel d'offres de pouvoir faire des offres distinctes sur les propositions des soumissionnaires dans le cadre d'une procédure d'importation ou d'exportation de produits pétroliers.

2.1.2.-Déséquilibre dans les conditions de cession des actions

Selon les termes de l'article 3.2 du protocole d'actionnaires, en contrepartie de sa renonciation à l'exercice de son droit de préemption en cas de cession d'une partie de ses actions à un tiers, PETROSEN s'est engagée à la mise en place d'un financement pour l'investissement, l'expansion ou la modernisation de la Raffinerie dans le cadre d'un programme prioritaire d'investissement annexé audit protocole d'actionnaires.

Il est à décrier dans ces conditions que la libre cessibilité des actions de PETROSEN soit entravée par la mise à sa charge exclusive, en tant qu'actionnaire majoritaire, d'un programme d'investissement. Parallèlement, la libre cession des actions à des actionnaires autres que PETROSEN n'est assortie d'aucune restriction, même si cette dernière dispose d'un droit de préemption sur elles.

La contrepartie à la charge de PETROSEN apparaît donc déséquilibrée par rapport à celle des coactionnaires. En effet, elle impose à l'Etat ou au tiers, la poursuite d'un financement de l'extension et de la modernisation de la SAR pour un coût estimatif de 369 millions d'euros.

2.1.3.- Défaut d'évaluation de la convention d'assistance technique

Dans le cadre de la convention d'assistance technique signée le 15 septembre 2008, TOTAL France, par ailleurs actionnaire dans le capital de SAR, « ... fournit à la SAR l'assistance technique qu'elle lui demande notamment dans les domaines technique, administratif, social et financier ».

Ce faisant, ladite convention prévoit un certain nombre de prestations fournies par TOTAL dans le cadre d'un forfait et des prestations à la demande de la SAR non couvertes par le forfait et qui sont rémunérées selon qu'il s'agisse de mise à disposition de personnel pour longue durée ou pour des missions ponctuelles d'audit ou d'expertise technique ou pour la formation du personnel de la SAR.

Outre les domaines financier, administratif et social, la convention garde surtout un intérêt en ce qui concerne le savoir-faire technique notamment dans les domaines de la sécurité, du raffinage, du négoce international et des installations techniques. Cet aspect technique inférant un transfert de savoir-faire est celui là même qui est concerné par le paiement au forfait. Il est dû même en l'absence de prestations.

La Cour a relevé que, malgré l'importance des montants payés à TOTAL France au titre du forfait et de son intérêt, la convention n'a jamais fait l'objet d'une évaluation. En lieu et place, les dirigeants se seraient suffits des procès-verbaux de comités techniques qui sont préparatoires aux séances du Conseil d'administration. Cette situation fait de ce forfait une rente acquise à TOTAL France, notamment du fait de l'absence de retombées dans les domaines techniques.

Cette évaluation s'imposait au moment du renouvellement dudit contrat par lettre du 1^{er} septembre 2009 du Directeur Raffinage Afrique-Moyen orient Asie de TOTAL France, sur la base d'une demande formulée par la Direction de la SAR.

Par ailleurs, il reste à souligner qu'en vertu de la convention d'assistance technique, il est imposé à la SAR que les fonctions de Directeur technique sont réservées à un agent de TOTAL France qui est, par ailleurs, adjoint du Directeur général. Cette situation apparaît incongrue puisque TOTAL France dans le cadre de ladite convention n'est qu'un prestataire. Il s'y ajoute que l'agent en question est aussi astreint à ne pas s'immiscer dans la gestion de la SAR, ce qui est surtout contradictoire et illusoire vu la nature de ses fonctions.

La Cour recommande au Ministre de l'Energie et des Mines de :

- ***veiller à la sauvegarde des intérêts de l'Etat dans le cadre de la révision du protocole d'actionnaires, en mettant fin à la confusion des rôles d'actionnaires, de fournisseurs et de clients de la SAR ;***
- ***veiller à un équilibre des obligations des actionnaires concernant la cessibilité des actions détenues dans le capital de la SAR ;***
- ***prendre les dispositions pour que les fonctions de Directeur technique à la SAR ne soient plus dévolues à un prestataire de la SAR.***

2.2.-Finances et trésorerie

2.2.1-Analyse de la situation financière

Le chiffre d'affaires de la SAR, essentiellement composé des produits issus du processus de raffinage et représentant en moyenne 81% des ventes, a connu une nette amélioration en 2008 par rapport aux autres années de la période sous revue. Cette évolution s'explique par le niveau d'activité enregistré en 2008 avec 6,9 millions de barils traités contre 5,7 millions en 2007, 4,8 millions en 2009 et 4,9 millions en 2010.

L'évolution de la valeur ajoutée, quant à elle, est marquée par une régression continue durant toute la période sous revue avec une baisse de 40% en 2008, de 10% en 2009 et de 60% en 2010.

Au regard de l'importance du chiffre d'affaires en 2008, cette baisse paraît paradoxale. Cependant, pour cette année, le cours du baril a connu une forte hausse atteignant même la barre des 100\$. Les achats en ont ainsi absorbé la quasi-totalité, soit 90% du chiffre d'affaires. Pour l'année 2010, on note une baisse de 60% de sa valeur ajoutée, en dépit d'une subvention de l'Etat de plus de 7 milliards FCFA.

L'excédent brut d'exploitation, représentant la part de la valeur qui revient à l'entreprise et aux apporteurs de capitaux, a aussi décliné durant tous les exercices contrôlés. En effet, de 23 951 543 084 FCFA en 2007, il est passé à 12 307 345 268 FCFA en 2008, 10 924 652 939

en 2009 et 1 383 825 730 FCFA en 2010. Cette décroissance continue s'explique par la baisse de la valeur ajoutée, d'une part, et par la hausse des charges de personnel, d'autre part.

L'évolution du résultat d'exploitation suit la même tendance baissière que l'excédent brut d'exploitation.

Le phénomène le plus inquiétant reste, cependant, l'évolution du résultat financier qui est négatif sur toute la période. En effet, la SAR supporte, durant la période sous revue, d'importantes charges financières représentant en moyenne 70% du résultat d'exploitation. Cette situation découle des choix des modes de financement qui sont assez coûteux et de l'importance des frais financiers dus aux retards de règlement de ses engagements.

2.2.2. Evolution des principaux ratios

Tableau n° 36 : Evolution de l'indépendance financière et de la capacité de remboursement

Eléments	2007	2008	2009	2010
Capitaux propres	-16 295 820 230	-10 952 093 600	-7 763 960 433	-15 252 178 623
Dettes financières	9 009 684 120	940 320 693	39 919 665 000	22 326 387 501
Indépendance financière	-1,81	-11,65	-0,19	-0,68
CAF (Capacité d'autofinancement)	14 934 122 846	4 330 940 814	5 124 817 386	-4 830 134 366
Capacité de remboursement	0,60	0,22	7,79	-4,62

Source : états financiers

L'analyse du ratio d'indépendance financière qui permet d'apprécier le degré d'indépendance de l'entreprise vis-à-vis de ses créanciers, montre que celui-ci est resté négatif passant de -17,33 à -0,68 sur toute la période ; ce qui signifie que les montants des emprunts à long et moyen terme sont supérieurs aux capitaux propres.

Cette situation, en corrélation avec les pertes enregistrées sur les capitaux propres depuis 2005, est due, en grande partie, à l'importance des emprunts qui ont considérablement augmenté entre 2007 et 2009.

En ce qui concerne la capacité de remboursement de ses dettes financières, elle a suivi une évolution relativement normale pour 2007 et 2008. Toutefois, elle a atteint des proportions inquiétantes en 2009 et 2010, avec un taux de variation moyenne des emprunts de 301% entre 2008 et 2010.

2.2.3.-Situation de la trésorerie

La gestion de la trésorerie est marquée par l'absence d'une politique clairement définie créant des dysfonctionnements.

La Cour a noté l'inexistence d'un plan définissant les besoins en trésorerie de la SAR et les modes de financement les plus adéquats pour y faire face. A titre illustratif, il peut être cité la décision de financer des emplois durables par des ressources à court terme, notamment dans le cas de la construction du sea-line. A cela s'ajoute une absence de transparence dans le choix des institutions financières pour les protocoles de financement signés par la SAR.

Ces difficultés de trésorerie trouvent, en grande partie, leur explication dans les opérations sur les importations de pétrole brut.

Les dettes des fournisseurs de la SAR sont réglées à 90 jours pour le pétrole brut et à 60 jours pour les produits raffinés, à partir de la date de chargement au port d'origine. S'il est pris en compte le temps de transport des cargaisons, le temps nécessaire pour le raffinage et les délais de règlements des clients de la SAR, il est loisible de retenir que la durée entre la date de chargement des cargaisons et le règlement des clients est de 97 jours. La SAR règle ainsi ses fournisseurs sept jours avant de commencer à encaisser les produits issus du raffinage.

Cette situation présente l'inconvénient qu'elle commence à payer ses fournisseurs alors même qu'aucune marge n'a encore été tirée du raffinage du brut ou de la vente de produits finis importés. Il faut ajouter à ce décalage, le fait que la SENELEC qui fait 15% du chiffre d'affaires de la SAR soit 48,22 milliards par année, bénéficie d'un délai de 90 jours.

Ainsi, le décalage entre les décaissements pour le règlement des fournisseurs et les recouvrements des créances clients pose d'énormes difficultés à la trésorerie de la SAR.

La Cour recommande :

- ***au Président du Conseil d'administration de veiller à la mise en œuvre des mesures prises pour la reconstitution des capitaux propres ;***
- ***au Directeur général de la SAR :***
 - ***de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de la santé financière de la SAR ;***
 - ***de veiller à l'optimisation des différentes ressources financières de la SAR dans le cadre des conventions de financement avec les institutions financières ;***
 - ***de veiller à la mise en place d'une politique efficace pour une gestion optimale de la trésorerie de la SAR.***

2.3. Gestion budgétaire et comptable

2.3.1. Gestion budgétaire

Outre l'absence de procédures formalisées, la revue de la gestion budgétaire a permis de déceler des manquements et dysfonctionnements caractérisés par des rapports d'exécution budgétaire inadéquats, des dépassements budgétaires importants, des dépenses non budgétisées et de faibles taux de réalisation des budgets d'investissement.

Les rapports d'exécution fournis à la Cour ont montré des prévisions de recettes et de dépenses évaluées sur 12 mois, tandis que les réalisations sont arrêtées en général en octobre, donc avant la fin de l'année budgétaire. Cette situation s'expliquerait, selon le Contrôleur de gestion, par le fait que le rapport d'exécution devait être présenté au conseil d'administration avant la fin de l'année en même temps que le budget de l'exercice suivant. Il se trouverait ainsi dans l'impossibilité de présenter des réalisations au 31 décembre de l'année.

En conséquence, il n'existe à la SAR aucun document faisant la situation des réalisations sur les 12 mois d'exécution du budget. Cette situation n'a pas non plus été retracée dans le rapport de présentation du budget de l'année suivante. Cela ne permet pas d'opérer un suivi régulier de la disponibilité des crédits et d'avoir une base comparative fiable pour l'élaboration du budget de l'exercice suivant.

Aussi des dépenses n'ayant pas fait l'objet de budgétisation préalable ainsi que des dépassements importants ont-ils été décelés tant pour les budgets de fonctionnement que d'investissement.

En outre, l'exécution budgétaire est dominée par le faible taux de réalisation des investissements programmés. Cette situation tient au fait que pour les prévisions d'investissement, il n'existe aucune étude financière retraçant les mécanismes de financement et les recettes escomptées.

2.3.2. Gestion comptable

Pour le traitement des informations comptables, la SAR dispose du logiciel SAP ou Template Light fourni et géré par le Groupe Total. Cette situation crée une dépendance de la SAR vis-à-vis de ce groupe et rompt l'équilibre entre les actionnaires.

Les contrôles effectués ont permis de relever l'inexistence de manuel de procédures, l'enregistrement d'opérations sans libellés, des insuffisances dans la conservation des pièces justificatives et le non-respect des principes de séparation des exercices et de continuité de l'exploitation.

Inexistence de manuel de procédures

Les entretiens effectués avec le Chef de service et l'Auditeur interne ont permis de constater l'inexistence de manuels de procédures au sein de la structure, malgré l'installation, en 2006, du logiciel SAP comme système de gestion intégrée.

Ainsi, la SAR ne respecte pas l'article 16 de l'Acte uniforme portant Organisation et Harmonisation des Comptabilités des Entreprises sises dans les Etats parties au Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) qui dispose que « *pour maintenir la continuité dans le temps de l'accès à l'information, toute entreprise établit une documentation décrivant les procédures et l'organisation comptable. Cette documentation est conservée aussi longtemps qu'est exigée la présentation des états financiers successifs auxquels elle se rapporte* ».

Écritures comptables sans libellé

L'examen des documents comptables sur la période contrôlée a permis de constater de nombreux errements dans le traitement de l'information comptable. En effet, les grands livres mis à la disposition de la Cour présentent des écritures sans libellé particulièrement pour les exercices 2007 et 2008 entraînant ainsi des difficultés dans la compréhension et l'analyse comparative des documents comptables.

Cette situation est contraire aux dispositions de l'article 20 de l'Acte uniforme précité qui requiert en son alinéa 1^{er} que « *les données relatives à toute opération donnant lieu à un enregistrement comptable comprennent, lors de leur entrée dans le système de traitement comptable, l'indication de l'origine, du contenu et de l'imputation de la dite opération et puissent être restituées sur papier ou sous forme directement intelligible* ».

Ces extraits du grand-livre des comptes de 2007 illustrent l'anomalie constatée.

Tableau n° 37 : Exemples d'écritures comptables sans libellé

N° pièce	Date pièce	Date cpt.	Montant en francs CFA
compte 31110000 – stock de produits finis importés			
3200000036	12.02.2007	01.01.2007	- 399 900 262
3000000150	20.02.2007	01.01.2007	1 542 853 921
3000000152	20.02.2007	03.01.2007	1 593 874 735
60110000 – achat de produits finis			
3000002025	05.12.2007	13.11.2007	1 953 344 445
3000002024	05.12.2007	04.11.2007	1 555 847 681
compte 70110000 – vente locale de butane importé			
2000000361	31.01.2007	31.01.2007	- 166 174 800
2000000363	31.01.2007	31.01.2007	- 173 352 570
2000000362	31.01.2007	31.01.2007	- 923 381 095

Source : grand-livre 2007

Insuffisances dans la conservation des pièces justificatives

L'article 17 de l'Acte uniforme précité, en son alinéa 3, dispose que « *l'organisation comptable doit au moins respecter les conditions de régularité et de sécurité par la justification des écritures par des pièces datées, conservées, classées dans un ordre défini dans le document décrivant les procédures et l'organisation comptables, susceptibles de servir comme moyen de preuve et portant les références de leur enregistrement en comptabilité* ».

Les pièces justificatives des dépenses sont numérotées et classées par ordre chronologique. Chaque pièce justificative relative à un décaissement est accompagnée de la copie du chèque et d'un document appelé demande d'opérations comptables (DOC) portant les signatures du Directeur financier, du Chef comptable et, parfois, celles du Directeur des Affaires juridiques ou du Directeur général. Ce document porte mention de la nature de l'opération, de son montant et du ou des bénéficiaire(s).

Cependant, plusieurs DOC ont été classées sans pièce justificative. Cela concerne en particulier les pièces relatives aux avances sur salaires faites au personnel, aux dossiers de prêts automobiles, etc.

Non-respect du principe de la continuité de l'exploitation

L'importance de ce principe réside dans le fait que l'entreprise est normalement considérée comme devant continuer à fonctionner dans un avenir prévisible et qu'elle n'a ni l'intention ni l'obligation de se mettre en liquidation ou de réduire sensiblement l'étendue de ses activités. A cet égard, les dispositions des articles 664 à 667 de l'Acte uniforme sur le droit des sociétés commerciales et groupements d'intérêt économiques de l'OHADA, prévoient que si, du fait des pertes constatées dans les états financiers de synthèse, les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, le conseil d'administration est tenu dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, de convoquer l'assemblée générale extraordinaire à l'effet de décider de la dissolution anticipée de la société. Au cas où cette dissolution n'est pas prononcée, la société a l'obligation de réduire son capital jusqu'à concurrence des pertes constatées, si par ailleurs, la reconstitution de ces capitaux propres n'a pas été effective.

Or, il faut noter que depuis 2006, la situation financière de la SAR reste caractérisée par le fait que la moitié des capitaux propres a été consommée sans que l'assemblée générale n'ait été convoquée, ni le capital réduit jusqu'à concurrence des pertes.

Malgré l'augmentation du capital de 730 000 000 FCFA réalisée en 2009 pour modifier la situation des capitaux propres, la situation est restée en l'état.

La Cour recommande :

- *au Président du Conseil d'administration de la SAR de prendre les mesures nécessaires pour la reconstitution des capitaux propres ;*
- *au Directeur général de la SAR :*
 - *de procéder à la formalisation des procédures budgétaires et comptables ;*
 - *de faire réaliser des rapports d'exécution budgétaire sur douze (12) mois ;*
 - *de mettre un terme à l'exécution de dépenses non budgétisées ;*
 - *d'ajuster les prévisions d'investissement aux moyens financiers de la SAR ;*
 - *de veiller à un enregistrement fiable des opérations comptables ;*
 - *de veiller à la conservation des pièces justificatives.*

2.4. Approvisionnement en produits pétroliers

L'activité principale de raffinage qui permet la production de produits blancs tels que le gaz butane, l'essence super, l'essence ordinaire, le gasoil, le kérosène, le diesel oil et le fuel oil, nécessite l'importation de pétrole brut. La SAR peut aussi importer directement des produits finis comme le gaz butane dont l'approvisionnement pour la mise en consommation directe au Sénégal lui a été confié par l'Etat.

Dans ce cadre, les manquements relevés par la Cour ont trait au non respect du Code des marchés publics inférant des conditions d'approvisionnement très onéreuses, au préjudice important subi par la SAR dans le cadre du chargement du tanker M.T OLINDA et à des manquements dans les activités de processing et d'approvisionnement en butane.

2.4.1.-Défaut d'application du Code des marchés publics

Devenue société anonyme à participation publique majoritaire à la date du 26 mars 2007 suite au rachat des actions de SHELL, la SAR est rentrée dans le champ d'application du Code des marchés publics. Cependant, durant la période sous revue, tous les approvisionnements de brut et de butane ont été faits par des contrats avec des fournisseurs choisis directement sans appel à la concurrence.

Il faut noter que, durant la période sous revue, 14 sur les 18 cargaisons de brut ont été achetées chez le même fournisseur, Arcadia Energie et tous les contrats d'approvisionnement en butane ont été signés avec un seul fournisseur, ITOC.

Si aucune raison n'est avancée pour l'approvisionnement en butane, les dirigeants de la SAR expliquent que l'approvisionnement en pétrole brut obéissait à un contrat dit G to G (Gouvernement à Gouvernement) qui aurait été signé entre le Sénégal et le Nigéria.

Malgré les correspondances adressées à la Direction générale de la SAR et au ministère de la Coopération internationale, des Transports aériens, des Infrastructures et de l'Energie, ce contrat n'a jamais été produit à la Cour. Toutefois, selon la lettre n° 00000159/ME/CAB du 5 mai 2008 de l'ancien Ministre de l'Energie, M. Samuel SARR, adressée au Président du Conseil d'administration, le Gouvernement du Sénégal aurait

« ...obtenu avec la République fédérale du Nigéria un contrat de Gouvernement à Gouvernement pour la fourniture de pétrole brut à la raffinerie pour mieux sécuriser l'approvisionnement du pays ». Ladite lettre ajoute, qu'il est dès lors « inadmissible, dans ce contexte de procéder à des appels d'offres qui pourraient remettre en question tout le schéma intégré du refinancement de la dette de la SAR en cours de finalisation ».

Les autorités du ministère de l'Energie renseignent que le contrat G to G ne figure pas dans les documents de passation de service entre le Ministre d'Etat, Ministre de la Coopération Internationale, des Transports aériens, des Infrastructures et de l'Energie et le nouveau Ministre en charge de l'Energie, intervenue le 16 avril 2012.

2.4.2.-Approvisionnement à des conditions onéreuses

L'exploitation de la SAR ne permet que le raffinage du pétrole brut léger de type Bonny Light, Erha Oil, Qua Iboe et Escravos dont la teneur en soufre est assez faible. Pour ces types de brut, le prix est référencé au cours du Brent dont l'évolution a connu une hausse progressive durant ces dix dernières années et particulièrement durant la période sous revue atteignant même la barre de 100 \$/baril en 2008.

Les prix indiqués dans les contrats commerciaux sont déterminés par une formule spécifique au brut vendu basé sur le prix du Brent et faisant intervenir un différentiel. Ce différentiel tient compte notamment de la différence de qualité, des différentes possibilités au raffinage et de la différence de coût du transport.

Le constat a été fait que, durant toute la période sous revue, le différentiel moyen par année a été en constante progression, sauf en 2010, où il a connu une relative baisse. Or, avec la proximité des côtes nigérianes, point de chargement des tankers achetés, il y avait lieu, raisonnablement, de s'attendre à une baisse du coût du transport.

A ces surcoûts s'ajoute le renchérissement des frais de surestaries. Ces frais sont dus au-delà du temps de planche pour chaque cargaison qui est de 54 heures pour les cargaisons de brut et 42 heures pour les butaniers en général. Ces frais s'expliqueraient par des causes conjoncturelles et particulièrement par les retards d'ouverture des lettres de crédit pour le règlement des fournisseurs.

Le tableau suivant montre le montant des frais de surestaries payés par année et par type de produit durant la période sous revue.

Tableau n° 38 : Frais de surestaries en \$ US

Frais de surestaries en \$ US	2007	2008	2009	2010
Sur appros en brut	357 946,44	6 353 451,04	3 768 469,23	4 272 331,55
Sur appros en butane	1 438 826,47	1 089 002,74	684 336 ,64	646 404,83
TOTAL	1 796 772,91	7 442 453,78	4 452 805,87	4 918 736,38

Source : Service Administration des Ventes

2.4.3.-Cas OLINDA

Le 11 décembre 2008, Arcadia Petroleum Limited a mis à la disposition de la SAR le tanker de pétrole brut, MT Olinda, d'un chargement de 122 272 tonnes, soit 901 610 barils pour une valeur de 30 379 902 114 FCFA. Les conditions de réception et de règlement de cette cargaison ont révélé des actes au-delà d'une simple négligence dans la préservation des intérêts de la SAR. En effet, le fait déterminant dans lesdites circonstances est la présence d'une quantité d'eau anormalement élevée dans les cuves dudit tanker.

Au débarquement au Port de Dakar, les contrôles effectués à bord avant déchargement et supervisés par la Société générale de Surveillance (SGS), organe d'inspection indépendant, ont révélé la présence de 1524,7 tonnes d'eau comme l'atteste un document établi par ladite société de surveillance et intitulé « Notice of apparent discrepancy » daté du 10 décembre 2008. Ce document a été établi contradictoirement entre la SAR, le commandant du navire OLINDA et la SGS. Cette quantité d'eau a été jugée anormalement élevée suivant une lettre du 12 décembre 2008 du loading master de la SAR (préposé au déchargement) et reconnue par le commandant de bord de OLINDA.

Cette situation a entraîné, non seulement un retard dans les opérations de déchargement en raison de la baisse des pressions, mais également un préjudice à la SAR du fait de l'augmentation de la quantité d'eau dite interstitielle. Ce volume d'eau serait contenu en des poches dans la masse de pétrole brut qui ne seraient pas remontées après les opérations de décantation au Port de Dakar. Il a fait l'objet d'une quantification contradictoire entre la SAR, la société d'inspection et le commandant du navire et reste consigné dans un document intitulée « état de déchargement ». Cet état répertorie la hauteur et le volume d'eau aussi bien avant qu'après le remplissage des cuves de la SAR. Toute hausse de la quantité d'eau, dans ces circonstances, est obtenue par la différence entre les quantités enregistrées avant et après le déchargement du brut.

Ainsi, l'état de déchargement renseigne non seulement sur la provenance de la quantité d'eau, mais aussi sur les quantités d'eau reçues en lieu et place du brut. Celles-ci, initialement reconnues à 1524,7 tonnes, seront globalement portées à 5 494,126 tonnes et valorisées à 1 165 010 458 FCFA.

Pour autant, le règlement de la cargaison a été opéré sans déduction des quantités d'eau, mais en intégralité des quantités confondues d'eau et de brut, notamment par crédit documentaire n° SN08I00112 BICIS en faveur de Arcadia Petroleum Limited pour un montant total de 31 275 443 282 FCFA en date du 16 avril 2009, ainsi décomposé :

- 30 379 902 114 FCFA pour la valeur de la cargaison ;
- 743 150 089 FCFA de frais de surestaries ;
- 152 391 077 FCFA d'intérêts de 58 jours de report.

Ce n'est que par lettre en date du 13 octobre 2009, que le Directeur général de la SAR réclamait à la société ARCADIA la somme de 6 608 235 432 FCFA en réparation du

préjudice commercial et de la baisse de la marge prévisionnelle. Ceci soulève quelques remarques.

Tout d'abord, malgré les alertes des techniciens sur le niveau d'eau de la cargaison et celles de la Direction commerciale, la Direction générale a procédé au règlement de l'intégralité du montant à la MT Olinda valorisé en pétrole brut. En d'autres termes, la SAR a acheté de l'eau pour le prix du pétrole brut.

Ensuite, la Direction générale a fait preuve d'un inexplicable manque de diligence, comme cela peut être confirmé dans un courrier électronique daté du 14 décembre 2009 et envoyé par ARCADIA à la SAR. Dans ledit courrier, ARCADIA faisait comprendre à la SAR qu'il n'est pas couramment admis que sa réserve sur la cargaison de brut soit portée plus d'une année après la livraison du produit.

Enfin, il demeure incompréhensible qu'au moment du paiement, la SAR, qui disposait de tous les éléments justifiant une rétention de sa part, ait choisi de payer intégralement le prix de la cargaison y compris la teneur en eau.

2.4.4.-Activité de processing

Face aux difficultés observées dans l'approvisionnement qui ont entraîné un arrêt des activités de la raffinerie, les autorités de la SAR ont négocié des contrats dits de « processing » avec TRAFIGURA. Ce contrat de raffinage ou « processing » est une opération qui consiste pour la SAR à raffiner du pétrole brut pour le compte d'un tiers moyennant des frais de raffinage. Par ailleurs, la SAR s'engage aussi, par un contrat de vente de produits pétroliers, à acheter les produits issus de ce processus de raffinage afin d'assurer l'approvisionnement du marché sénégalais.

La revue de ces deux types de contrat a laissé apparaître plusieurs manquements.

En ce qui concerne les contrats de raffinage conclus avec TRAFIGURA, tous les frais afférents à l'affrètement des cargaisons devraient être entièrement à la charge de cette dernière. Toutefois, l'article 7 des différents contrats de raffinage prévoit « *le Client, TRAFIGURA, supportera les frais de port et d'inspection à l'arrivée du pétrole brut. Tous les autres frais liés à l'importation et tous les frais liés au traitement du pétrole brut seront pour le compte de la SAR... TRAFIGURA ne supportera aucun autre frais au Sénégal et, en particulier, aucun impôt direct ou indirect, taxe, droits de douane ou autre droit, que ce soit au titre de l'achat et du stockage du Pétrole Brut, de raffinage, du stockage et des ventes destinées au marché local* ».

Cependant dans l'exécution du contrat, la SAR a supporté des frais qui devraient, en vertu des dispositions précitées, être à la charge de TRAFIGURA. Les montants de ces frais sont relevés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 39 : Frais sur processing

Date d'arrivée	Tanker	Frais hors surestaries en FCFA	Surestaries en FCFA	Cumul
20 mars 2007	TRIATHLON	475 360 250	119 126 729	594 486 979
24 mai 2007	SKYWAY	459 454 455	17 033 433	476 487 888
24 juin 2007	GATEWAY	617 613 209	126 535 061	744 148 270
31 dec 2009	GEMAR ORION	544 667 580	245 963 973	790 631 553
15 avril 2010	CAPE BETA	589 890 029	17 680 162	607 570 191
06 juin 2010	NORDIC SPRITE	606 842 696	18 441 940	625 284 636
TOTAL		3 293 828 219	544 781 298	3 838 609 517

Source : Service Administration des Ventes

Dans le cadre des contrats de vente, la SAR s'engage non seulement à restituer les quantités de produits finis mais aussi à les racheter à un prix prédéfini selon les termes d'un contrat de vente, assurant ainsi l'approvisionnement du marché sénégalais en produits pétroliers. Au-delà des conditions très restrictives imposées à la SAR telles que les délais accordés aux distributeurs et les modes de règlement imposés, ces contrats de vente sont très désavantageux du point de vue commercial.

2.4.5.-Approvisionnement en butane

L'exécution des contrats pour l'approvisionnement en butane a révélé des incohérences dans les dates d'exécution ainsi que des manquements dans la facturation.

Ainsi, le constat a été fait que la SAR pouvait commencer à recevoir des butaniers avant même que le contrat qui les couvre ne soit signé. A titre d'exemple, il y a lieu de citer :

- le contrat 01C4 signé le 07 janvier 2007 dont la première cargaison a été reçue le 01 janvier 2007 ;
- le contrat 02C4 signé le 22 mai 2007 dont quatre cargaisons ont été reçues le 20 avril 2007.

De même, les contrats de butane durant la période sous revue précisent en leur point 7 que *«les quantités facturées seront les quantités déchargées, enregistrées au niveau des compteurs-terre agréés et reconnues par un inspecteur indépendant (SGS) au port de déchargement... Nonobstant ce qui précède, si selon les rapports de l'inspection il s'avère que les compteurs-terre ne sont pas fiables ou dans l'hypothèse où il existerait une différence entre les quantités bord déchargées et les quantités terre déchargées, telles que reconnues par l'inspecteur indépendant et que cette différence soit supérieur à 5%, les quantités facturées seront calculées selon la méthode suivante :*

- *moyenne des quantités bord déchargées plus les quantités terre déchargées telles que reconnues par l'inspecteur indépendant à concurrence de 15 tonnes ;*
- *au-delà, la quantité facturée sera la quantité bord déchargée telle que reconnue par l'inspecteur indépendant ».*

En dépit de la clarté de ces dispositions, la Cour a relevé des écarts, qui sont toujours au détriment de la SAR, entre les quantités réellement livrées et les quantités réellement facturées à la SAR. Quelques exemples de ces écarts, sont valorisés en FCFA dans le tableau suivant.

Tableau n° 40 : Ecart sur facturation des butaniers

Date d'arrivée	Butanier	Quantités à facturer en Tonnes	Quantités facturées en Tonnes	Ecart en Tonnes	Ecart FCFA
1 ^{er} Janv 2007	SIGMAGAS	4 988,509	5 025,580	27,07	8 224 726
9 Janv 2007	LOEX	2 800,064	2 831,926	31,86	9 703 869
25 Janv 2007	LOEX	2 346,661	2 380,477	33,82	10 383 642
10 Juin 2007	Telma Kosan	3 148,141	3 161,353	13,11	4 349 167
7 juil 2008	BELGRAVIA	3 526,419	3 745,782	19,36	7 695 873

Source : Service Administration des Ventes

A cela s'ajoute l'absence ou la défectuosité des compteurs. En pareil cas, il a été constaté que les seules quantités facturées sont les quantités bord déchargées, et ce, sans qu'il ne soit fait application des dispositions susmentionnées des contrats.

La Cour recommande :

- *au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, de diligenter une enquête sur les circonstances et les effets du contrat Government to Government qui aurait été signé avec la République fédérale du Nigéria ainsi que sur les conditions de règlement de la cargaison de pétrole brut du navire OLINDA ;*
- *au Président du Conseil d'administration de procéder à l'appel à concurrence dans le cadre de l'approvisionnement en produits pétroliers ;*
- *au Directeur général de la SAR :*
 - *de veiller au respect des procédures d'appel d'offres dans le cadre de l'approvisionnement en produits pétroliers et à la minimisation des surestaries ;*
 - *de prendre les mesures nécessaires aux fins de remboursement des préjudices subis par la SAR dans le cadre du traitement de la cargaison MT OLINDA ;*
 - *de veiller à ce que la SAR ne supporte que les frais qui lui sont réellement imputables dans le cadre des contrats de raffinage.*

2.5.-Vente, relations clientèle et Etat

Le chiffre d'affaires de la SAR est principalement composé des revenus tirés de la vente au niveau local et à l'exportation de produits raffinés ainsi que de la vente de produits finis importés.

Les produits raffinés et vendus sont : le gaz butane, l'essence super, l'essence ordinaire, le gasoil, le pétrole lampant, le carburéacteur, le diesel oil, le fuel oil et le naphta.

En plus des ressources tirées de la vente de ces produits, la SAR garde d'autres ressources sous forme de marge de soutien à l'activité de raffinage ou de subvention de l'Etat destinée à la stabilisation des prix des produits pétroliers, etc.

La revue de cette activité de vente et de relations avec sa clientèle a donné lieu à des constats liés à l'homologation des clients, aux conditions de tarification, à la politique de crédit et aux relations avec l'Etat.

2.5.1.-Insuffisances dans les dossiers des clients de la SAR

L'activité d'importation, de raffinage, de stockage, de transport et de distribution des hydrocarbures est régie par la loi n°98-31 du 14 avril 1998 qui prévoit que celles-ci activités ne sont autorisées qu'aux seules personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public ayant obtenu une licence dans les conditions prescrites.

L'exercice de toute activité est soumis à l'obtention préalable de licence. Cependant, il a été relevé l'absence de licence distributeur dans plusieurs dossiers de clients de la SAR. Devant une telle carence, ces clients doivent être considérés comme exerçant l'activité de distributeur de manière irrégulière.

Il a aussi été constaté le cas particulier du client Lobbou Mame Diarra. Dans le dossier de ce client, à la place d'une licence distributeur c'est une licence de stockage de produits pétroliers qui a été présentée.

En outre, les documents prescrits par le manuel des procédures de la SAR dans le cadre des relations de clientèle notamment les statuts, l'attestation NINEA, le contrat de reprise de produits pétroliers signé avec la SAR, les copies des contrats de passage et de stockage avec les dépôts et l'avis favorable de la Direction des Ressources humaines pour s'assurer de l'absence des agents de la SAR dans les entreprises des clients, ne sont pas toujours disponibles dans leur intégralité. La plupart de ces documents ne sont disponibles ni dans les dossiers pour les clients distributeurs dans le marché local ni dans ceux pour les importateurs du Mali.

2.5.2.-Conditions de tarification

Jusqu'en 2006, les prix des hydrocarbures, administrés par le Comité national des Hydrocarbures (CNH) étaient fixés conformément au décret n° 98-342 du 21 avril 1998 fixant les modalités de détermination des prix des hydrocarbures qui prenait pour principale référence le marché de la Méditerranée.

Pour les autorités de la SAR, les prix de ce marché sont inférieurs à ceux réellement payés pour l'importation de produits pétroliers, ce qui était à l'origine d'importantes pertes commerciales subies par la SAR.

Pour mettre un terme à ces pertes commerciales, le texte cité plus haut a été abrogé par le décret n° 2006-952 du 26 septembre 2006. Avec ce nouveau décret, basé sur le marché de Northwest Europe (NWE), les prix pratiqués par la SAR sont des prix plafond fixés périodiquement par le CNH.

Au niveau de la SAR, les conditions de facturation et de paiement des clients font la distinction entre :

- les clients qui effectuent leur règlement au comptant ;
- ceux qui sont à trente (30) jours de la fin du mois ;
- d'autres qui sont à soixante (60) jours ;
- et la SENELEC qui est autorisée à régler ses factures à quatre vingt dix (90) jours fin du mois.

Pour l'établissement des factures de vente de produits pétroliers, les agents de la SAR effectuent un retraitement de la structure des prix élaborée par le CNH. Ce retraitement consiste à actualiser ces prix au taux Libor à 30 jours, 90 jours et au comptant. Cette démarche considère que les prix appliqués par le CNH correspondent à un paiement à 60 jours fin du mois.

En conséquence de cette révision, les factures au comptant et à trente jours auront un tarif inférieur à celui fixé par le CNH et celles à 90 jours seront plus onéreuses que la norme. Cependant, aucun document pouvant servir de base légale à une telle pratique n'a été présenté lors du contrôle.

Non seulement cette pratique est irrégulière, mais elle est aussi désavantageuse pour la SAR. En effet, tous les clients, à l'exception de la SENELEC, font leur règlement à soixante jours au plus. Cependant, la part de la SENELEC dans le chiffre d'affaires de la SAR n'étant que de 15%, une politique tarifaire visant à appliquer des prix inférieurs à la norme pour la majeure partie des clients se répercute négativement sur la trésorerie de l'entreprise.

2.5.3.-Politique de crédit

Les sociétés de petite taille, clientes de la SAR, effectuent leur règlement par virement ou par chèque bancaire avant le pompage des produits. Pour les autres, la SAR leur accorde des crédits payables à 30 jours sauf pour la SENELEC pour qui ce délai est allongé jusqu'à 90 jours.

Des cautions, constituant aussi des limites de crédit, sont exigées à certains clients pouvant faire des règlements à 30 jours. Or, la Cour a relevé que, sur la période de contrôle, des clients soumis aux limites de crédit ont, très souvent, largement dépassé celles-ci sans que la SAR n'applique d'intérêts de retard.

Par ailleurs, pour la SENEI.FC, aucune caution ne lui est exigée. Cependant, les crédits qui lui sont alloués sont limités à six (6) milliards de FCFA payables au plus à 90 jours fin du mois.

2.5.4.-Relations avec l'Etat

La SAR bénéficie de diverses ressources de la part de l'Etat. Il s'agit de la prise en charge de manques à gagner en raison de pertes commerciales subies, des droits de porte et des frais d'impayés sur les emprunts garantis par l'Etat.

En raison du gel du prix de vente du gaz butane, l'Etat a pris en charge les pertes subies par la SAR. La suppression progressive de cette prise en charge devant arriver à terme en janvier 2002, s'est finalement poursuivie jusqu'en juin 2009. Les manques à gagner ou pertes commerciales découlent de la différence entre les prix appliqués par la SAR et les coûts d'acquisition réellement supportés. Le montant total de ces manques à gagner est calculé par la SAR sur chaque butanier importé. Il est contrôlé et validé par le CNH avant d'être adressé à l'Etat pour remboursement.

En 2010, le solde des pertes commerciales est de l'ordre de 3 882 675 872 FCFA.

Le ministère de l'Economie et des Finances a soutenu que les pertes commerciales n'ont jamais été confirmées par les services compétents de l'Etat et qu'aucun engagement n'a non plus été pris pour les compenser. Il ajoute aussi que la SAR « ... bénéficie à la faveur du décret n°2006-953 du 26 septembre 2006 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds de Sécurisation des Importations de Produits Pétroliers (FSIPP), d'une marge de soutien à son activité de raffinage dont le montant annuel est en moyenne de 20 milliards de FCFA ; montant amplement supérieur aux pertes déclarées par la raffinerie. L'octroi de cette marge est prorogé jusqu'au 31 Décembre 2016 ».

Sur la période de contrôle, l'Etat du Sénégal fait partie des débiteurs les plus importants de la SAR. En effet, les subventions, remboursements de pertes commerciales, droits de porte et frais d'impayés sur emprunts garantis constituent des fonds non négligeables pour la trésorerie de la SAR. De ce fait, un retard important de paiement de l'Etat à la SAR se répercute négativement sur la trésorerie de cette dernière.

La Cour relève, cependant, que les représentants de l'Etat au sein du Conseil d'administration de la SAR, de même que le CNH, ont toujours validé les montants retracés dans le tableau ci-dessous et des paiements ont été effectués. La continuité de l'administration devrait amener les services de ce ministère à se rapprocher de la SAR pour dénouer cette question.

Tableau n° 41 : Pertes commerciales et manque à gagner sur la période 2007-2010

Éléments	Montants	2007	2008	2009	2010
Pertes commerciales	Montants validés	1 206 628 920	2 123 990 812	1 931 811 228	3 882 675 872
	Palements effectués	0	0	0	0
	Solde	1 206 628 920	2 123 990 812	1 931 811 228	3 882 675 872

Source : contrôle de gestion

La Cour recommande :

- *au Ministre de l'Economie et des Finances, de veiller au règlement à bonne date des dettes dues à la SAR en raison des pertes commerciales sur les exportations de butane ;*
- *au Directeur général de la SAR :*
 - *de faire respecter les clauses contractuelles dans la détermination des quantités à facturer dans le cadre de l'approvisionnement en gaz butane ainsi que la procédure en matière de limite de crédit pour les clients de la SAR ;*
 - *de prendre les dispositions nécessaires en vue de compléter les dossiers clients.*

2.6.-Gestion du personnel

La revue de la gestion du personnel a permis de constater des manquements dans la politique de rémunération du personnel et dans la gestion des salaires et des avantages accordés au personnel.

2.6.1. Manquements dans la politique de rémunération du personnel

La gestion du personnel est marquée par la non implication du Conseil d'administration dans la prise de certaines décisions. Cette carence du Conseil se manifeste notamment dans l'octroi de certaines primes et indemnités, l'endettement du personnel vis-à-vis de la SAR, l'octroi de certains avantages au personnel et la signature du pacte social.

Il s'y ajoute aussi que le Conseil n'a pas été assez vigilant au regard de certaines iniquités créées par le système de traitement de certains cadres de la SAR. En effet, à la SAR, la politique de rémunération privilégie les fonctions de directeur des ressources humaines et de directeur financier à celles de directeurs commercial et technique.

Durant la période sous revue, les salaires du Directeur des Ressources humaines et du Directeur financier sont de loin supérieurs à ceux des autres directeurs. Parfois, ils sont même au dessus de celui du Directeur général.

Sur toute la période de contrôle, le salaire du Directeur général n'a dépassé celui du Directeur des Ressources humaines qu'en 2010. De même, le salaire brut de ce dernier a dépassé de plus de trois fois celui du Directeur commercial.

2.6.2. Manquements dans la gestion des salaires et avantages au personnel

Sous l'angle de la gestion, il y a lieu de relever la multitude de primes accordées au personnel, tenant notamment à la convention interprofessionnelle du secteur pétrolier et à des dispositions internes de la SAR issues des négociations entre la Direction générale et le syndicat.

A cette multiplicité de primes et indemnités, il faut ajouter certains cas de cumul d'avantages. Il en est ainsi de l'octroi d'indemnité kilométrique et de la dotation de carburant, de la prime semestrielle avec gratification et de la prime annuelle.

Il a aussi été relevé que les dispositions mentionnées prévoyant des avantages du personnel sont appliquées au préjudice de la SAR. Ainsi, le rapprochement entre les bulletins de salaire des directeurs et la liste des avantages du personnel de la SAR laisse apparaître que les montants perçus sont largement au dessus de ceux prévus par la convention interprofessionnelle ou par les notes internes à la SAR. Il en est ainsi, notamment de l'indemnité de sujétion, de la gratification annuelle octroyée en 2009, du montant forfaitaire alloué pour communication téléphonique, de l'indemnité kilométrique, ainsi que des consommations d'eau et d'électricité des directeurs.

Outre ces primes et indemnités, le personnel a bénéficié d'une pléthore de prêts comprenant notamment le prêt logement, le prêt extension ou amélioration d'habitat, le prêt achat de biens d'équipement, le prêt achat et réparation de véhicule, le prêt réparation véhicule, le prêt équilibre. Si la capacité financière des agents reste relativement bonne en raison des niveaux de salaires, de primes et indemnités octroyées, la multitude de prêts peut générer un risque de surendettement.

Aussi s'agissant du prêt logement, il y a lieu de noter qu'en dépit d'une limite budgétaire de 200 millions fixée en 2006, la totalité de cette ligne de crédit au personnel a été consommée par les seuls prêts accordés au Directeur financier et au Directeur des Ressources humaines de l'époque, pour respectivement 100 000 000 FCFA et 109 560 023 FCFA.

La Cour recommande :

- *au Président du Conseil d'administration d'exercer pleinement ses prérogatives en contrôlant notamment l'évolution des rémunérations versées au personnel ;*
- *au Directeur général de la SAR :*
 - *de veiller au respect strict de la réglementation régissant les avantages accordés au personnel et à l'absence de cumul entre des indemnités de même nature ;*
 - *de veiller à assurer l'équité dans le traitement du personnel.*

3. SUITES DU RAPPORT

A l'issue de sa mission de vérification, la Cour a transmis au Président de la République les conclusions définitives.

Le Président de la République a donné son accord sur les conclusions et recommandations et a demandé, par lettre n°0154 PR.CAB.IGE du 22 février 2013, au Premier Ministre de faire assurer la mise en œuvre des directives présidentielles adressées :

- au ministère de l'Energie et des Mines ;
- au ministère de la Justice ;
- au ministère de l'Economie et des Finances ;
- au Président du Conseil d'administration de la SAR ;
- au Directeur général de la SAR.

**REPONSE DE MADAME AMINATA TOURE, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

La SAR a été érigée depuis le 26 mars 2007 en une société anonyme à participation publique majoritaire relevant désormais du champ d'application du Code des marchés publics.

Cependant, il ressort des constatations de la Cour des Comptes ne violation par la SAR des règles du code des marchés publics en ce que durant la période sous revue tous les approvisionnements en pétrole brut et en butane ont été réalisés contractuellement avec des fournisseurs choisis sans appel à la concurrence.

En outre, durant la même période, 14 sur les 18 cargaisons ont été achetées chez le même fournisseur à savoir, la société Arcadia Energie et tous les contrats d'approvisionnements en butane conclus auprès de la société ITOC.

Ces agissements sont d'autant plus injustifiés que le contrat Gouvernement à Gouvernement invoqué par la Direction générale de la SAR qui aurait été signé entre le Sénégal et le Nigéria n'a jamais été produit, cette convention ne figurant pas dans les documents de passation de service entre le Ministre de la Coopération internationale, des Transport, Aériens, des Infrastructures et de l'Energie et le Ministre en charge de l'Energie intervenue le 16 avril 2012.

Les fautes commises par les fonctionnaires ou agents de l'Etat dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics sont susceptibles de révéler la commission d'infractions pénales (détournement de deniers publics, faux et usage de faux, prise illégale d'intérêts etc.). Or, en vertu de l'article 145 du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant code des marchés publics ces fautes sont poursuivies sans préjudice des sanctions pénales prévues par les lois et règlements.

Dès lors, il importe, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes, de diligenter une enquête exhaustive sur la réalité et éventuellement les circonstances de la conclusion du contrat Gouvernement à Gouvernement allégué pour justifier le non respect des procédures du Code des marchés publics.

Les investigations de la Cour des Comptes ont aussi permis de constater un approvisionnement par la SAR en pétrole brut à des conditions onéreuses, avec une augmentation progressive des prix d'approvisionnement, sauf pur l'année 2010, et un renchérissement inexplicable des frais de surestaries.

Par ailleurs, suite à la mise à la disposition de la SAR d'un tanker de pétrole brut, à savoir le navire MT Olinda par la société Arcadia Petroleum Limited, il a été constaté au débarquement, la présence de 1524, 7 tonnes d'eau dans les cuves du tander.

Cependant, malgré les contrôles effectués à bord par la Société Générale de Surveillance (SGS) et les alertes des techniciens confirmant cet état de fait, la direction générale de la SAR a procédé à l'intégralité du règlement du montant à MT Olinda pour un montant de 31.275.443.282 francs CFA à la date d 15 avril 2009. En d'autres termes, la SAR accepté d'acheter de l'eau pour le prix du pétrole brut.

La SAR a également envisagé la conclusion de contrats dits de « processing » avec la société TRANFIGURA par lesquels elle s'est engagée à raffiner du pétrole brut pour le compte d'un tiers moyennant des frais de raffinage ; par la suite la SAR convenait, par un autre contrat, d'acheter les produits issus de ce processus de raffinage afin d'assurer l'approvisionnement du marché sénégalais.

Mais, l'exécution de ces deux types de contrats a donné lieu à plusieurs manquements en ce que s'agissant des contrats de raffinage conclus avec la société TRANFIGURA, la SAR a supporté des frais qui devaient être à la charge de TRANFIGURA, en méconnaissance de l'article 7 de contrats de raffinage conclus. Ce texte a stipulé, en effet, que le client TRANFIGURA supportera tous les frais de port et d'inspection à l'arrivée du pétrole brut.

Enfin, l'exécution des contrats d'approvisionnement en butane a révélé, selon les constatations de la Cour des Comptes, des incohérences dans les dates d'exécution des conventions et des manquements dans la facturation des butaniers. En effet, le contrat 01C4 a été signé le 07 janvier 2007 alors que la première cargaison a été reçue le 1^{er} janvier 2007 et le contrat 02C4 a été conclu le 22 mai 2007, or quatre cargaisons ont été déjà reçues le 20 avril 2007.

De même, en méconnaissance des points 7 des contrats de butane stipulant une égalité entre la quantité facturée et la quantité bord déchargée, il a été relevé des écarts entre les quantités réellement livrées et les quantités réellement facturées à la SAR, qui curieusement sont toujours au détriment de la SAR.

Ces opérations toutes réalisées au détriment des intérêts de la SAR pourraient impliquer la commission d'infractions pénales, notamment des actes de détournements, de soustraction, de deniers publics, de pris illégale d'intérêts et de faux, usage de faux etc.

Aussi, les constatations faites par la Cour des Comptes relatives aux approvisionnements en pétrole brut à des conditions onéreuses et aux écarts entre les quantités réellement livrées et les quantités réellement facturées à la SAR ont-elles déjà donné lieu à l'ouverture d'une enquête à la Division des Investigations Criminelles. Le procès verbal d'enquête est déjà transmis au Parquet d'instance de Dakar qui ne tardera pas à en donner une suite.

REPONSE DE MONSIEUR CARMELLO ROBERT SAGNA, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

[Les] extraits du rapport appellent de ma part les réponses suivantes en reprenant la chronologie des opérations relatives à la cargaison M/T OLINDA.

LETTRE DE CREDIT ET SURESTARIES

Après avoir chargé au terminal de Bonny (Nigéria) le 15 novembre 2008, le M/T OLINDA arrive au port de Dakar le 22 novembre 2008 à 19 heures. Le même jour à 19 h 30, la « notice on readiness » (la mise à disposition de la cargaison) a été tendue à la SAR qui ne l'a pas acceptée parce que BNP PARIBAS a refusé d'ouvrir la lettre de crédit (LC) du fait que SENELEC avait largement dépassé son open crédit fixé à trois (03) milliards de francs CFA. En effet, dans le cadre de la facilité dite BNP PARIBAS, l'une des conditions d'ouverture de la LC est la limitation par la SAR de l'open crédit à trois milliards de francs CFA pour SENELEC. A l'arrivée du tanker, SENELEC avait très largement dépassé son open crédit avec pour conséquence la non ouverture de la lettre de crédit (LC) et les surestaries

qui en résultent. après de longues négociations avec BNP PARIBAS, ce n'est que le 10 décembre 2008 à 15 heures 50, soit dix huit (18) jours après l'arrivée du tanker, que la « notice of readiness » (NOR) a été acceptée par la SAR et que le déchargement a commencé. Rappelons que le décompte des surestaries commence dès que le navire tend sa NOR et ces surestaries devraient normalement être débitées à SENELEC.

DECHARGEMENT

Du côté de M/T OLINDA

Dès le 10 décembre 2008 avant de procéder au déchargement, il a été contradictoirement constaté par le commandant du navire, la SAR et la SGS une quantité élevée d'eau libre à bord estimée à 9543 US barils soit environ 1 524,39 tonnes selon la « notice of apparent discrepancy ». Le 12 décembre 2008, la SAR adresse une lettre au commandant du navire pour lui demander d'interrompre le déchargement pour qu'il puisse drainer l'eau de ses réservoirs, sinon elle connaîtra des problèmes techniques dans ses installations, tout en rappelant qu'elle avait constaté une quantité d'eau (1 542,7 tonnes) dans les cuves du tanker avant 14 décembre 2008 à 19 heures et repris le 14 décembre 2008 à 10 heures.

A la fin du pompage, les quantités déchargées et reconnues par toutes les parties sont de :

- ✓ 122 714, 566 tonnes de pétrole brut qualité Bomby Light
- ✓ 1 542, 760 tonnes d'eau

Ces chiffres ne souffrent d'aucune contestation.

Du côté terre (de la SAR)

L'état de déchargement établi le 16 décembre 2008, permet de déterminer les quantités reçues dans les réservoirs de la SAR et les stocks avant et après déchargement du tanker. Ainsi elle a reçu :

- ✓ 122 714, 566 tonnes de pétrole brut
- ✓ 2416, 729 tonnes d'eau sachant que les réservoirs de la SAR en contenaient déjà 4 265, 66 tonnes avant le déchargement et 6 682 389 tonnes après le déchargement et le départ du tanker.

L'état de déchargement, signé par les représentants de la SAR, du fournisseur (SGS) et du bureau des douanes Dakar-pétroles, ne fait nullement état de l'évolution de la quantité d'eau de 1 524, 7 tonnes à 5 494, 126 tonnes.

DRAINAGE

Par suite de la baisse du débit de décharge de la distillation due à la présence d'eau, la SAR a procédé, du 02 janvier au 31 janvier 2009, au drainage de l'eau contenue dans ses propres réservoirs pour une quantité de **5 494, 126 tonnes.**

Avant de démontrer l'impossibilité de l'évolution de l'eau de 1 542, 76 tonnes à 5 494, 12 tonnes, je voudrais faire une mention sur le rôle de la SGS pour éviter toute confusion dans l'interprétation des faits.

SGS

Les interventions de la SGS à la SAR se situent à deux niveaux :

- Tout d'abord, choisie d'un commun accord par Arcadia et la SAR, la SGS supervise les opérations de déchargement en participant à la détermination de la qualité et de la quantité de la cargaison. A la fin du déchargement, elle a produit le rapport d'inspection n° OGC SN 08-279 de M/T OLINDA.
- Ensuite, dans le cadre du contrat de monitoring (suivi) du traitement de pétrole brut avec BNP PARIBAS, elle a constaté le drainage des 5 494, 126 tonnes d'eau à partir des réservoirs de la SAR. A la fin du raffinage de pétrole brut, elle a adressé à BNP PARIBAS le rapport de monitoring ci-joint.

La SGS n'a mentionné nulle part dans ses documents et ni dans ceux de la SAR que la quantité d'eau drainée des réservoirs de la SAR (5 494, 126 tonnes) provenait du M/T OLINDA.

L'ARGUMENT DE LA DIRECTRICE COMMERCIALE SOUTENANT QUE LA SAR A ACHETE DE L'EAU POUR LE PRIX DU PETROLE BRUT NE RESISTE PAS A L'ANALYSE

Notons d'abord que :

La quantité totale d'eau (Q_{te}) contenue dans le pétrole brut est décomposée en :

- Quantité d'eau libre (Q_{el}) détectable et mesurable à l'aide d'un ruban gradué enduit d'un révélateur (par exemple : Pâte Mensurac) ;
- Quantité d'eau en émulsion (Q_{ee}) qui se situe à l'interface eau libre/pétrole brut. Elle être détectée mais difficilement mesurable avec précision ;
- Quantité d'eau en suspension (Q_{es}) sous forme de gouttelettes de tailles variables dispersées dans la masse de pétrole. Elle est difficilement détectable et mesurable en l'état.

Ce qui se traduit par la formule suivante :

$$Q_{te} = Q_{el} + Q_{ee} + Q_{es}$$

$$Q_{ee} + Q_{es} = Q_{te} - Q_{el}$$

Ensuite que, les raffineries dites simples comme celle de la SAR génèrent des « pertes et combustibles » autour de 4 et 5%.

En tenant compte de ce qui précède, passons à la démonstration.

D'après l'argument de la directrice commerciale arguant que les 5 494,12 tonnes proviennent du M/T OLINDA nous avons :

Qte = 5 494, 12 tonnes
 Qel = 1 542, 76 tonnes
 D'où $Qee + Qes = 5\,494,12 - 1\,542,76 = \underline{3\,951,36 \text{ tonnes}}$

Il y aurait 3 951, 36 tonnes d'eau en suspension et /ou en émulsion dans les 122 714, 566 tonnes de pétrole brut reçues et traitées par la SAR. Dans ces conditions, la quantité réelle de pétrole raffinée aurait été de :

$122\,714,566 \text{ tonnes} - 3\,951,36 \text{ tonnes} = \underline{118\,763,206 \text{ tonnes.}}$

Or selon l'état de la SAR « Calcul Marge Vente Evolutives » ci-joint la SAR a produit et vendu 118 483, 037 tonnes de produits pétroliers et aurait donc enregistré en « pertes et combustibles » 280, 169 tonnes soit en valeur relative 2,4 pour mille (2,4 ‰).

Aucune raffinerie au monde ne peut réaliser un taux de « pertes et combustibles de 2,4 pour mille (2,4 ‰). Et ce n'est pas un hasard que l'Administration des Douanes Sénégalaises ait fixé à 4,5% les « pertes et combustibles » admissibles pour l'activité de raffinage.

Plus précisément, il est impossible à la SAR de produire et de vendre 118 483, 037 tonnes en raffinant 118 763, 206 tonnes de pétrole brut. Donc les 122 714, 566 tonnes de pétrole brut traitées par la SAR ne contenaient pas de l'eau et les 1 542, 76 tonnes d'eau libre à bord et reconnues par toutes les parties n'ont pas évolué pour devenir 5 494, 12 tonnes.

La SAR n'a pas acheté de l'eau au prix du pétrole brut

Le tableau ci-dessous récapitule la démonstration.

Cas	1 542, 76 tonnes d'eau	%	5 494, 12 tonnes d'eau	%
I – Quantité du brut raffiné en tonnes	122 714, 566	100	118 763 206	100
II- Production vendue				
Butane	1 854, 151		1 854, 151	
Supercarburant	10 205,288		10 205, 288	
Essence	5 611, 626		5 611, 626	
Export	5 000,000		5 000,000	
Kérosène	17 011, 234		17 011, 234	
Pétrole lampant	363,562		363,562	
Gasoil	35 054, 289		35 054, 289	
Diesel oil	10 663, 120		10 663, 120	
Fuel oil 180	5 775,000		5 775,000	
Fuel oil 380	26 944, 767		26 944, 767	
	118 483, 037	96, 55	118 483, 037	99, 76
II- Pertes et combustibles d'exploitation en tonnes III = I - II	4 231, 529	3, 45	280, 169	0.24

REPONSE DE MONSIEUR JEAN MICHEL SECK, ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

J'ai apporté mes réponses écrites aux questions concernant ma gestion de l'entreprise, dans la lettre en date du 29 juin 2012, adressée au Président de la Commission (Cour des Comptes).

Après lecture attentive de la synthèse du rapport de contrôle de la gestion de la SAR, établie par la Cour des Comptes, je n'ai pas d'observations particulières quant à son contenu.

Vous me permettez, toutefois, de rappeler quelques points importants :

- 1- J'ai rédigé moi-même la procédure de base de gestion des appels d'offres – validée par le Conseil d'Administration de la SAR – à l'époque où j'exerçais les fonctions de Directeur Economie de la SAR (1994/1999) ;*
- 2- Les tableaux de dépouillement des appels d'offres, lancés sous ma gestion (2004/2008) ont été tous insérés dans les documents du Conseil d'Administration soumis régulièrement aux Administrateurs de la SAR, à l'occasion des Conseils tenus à Dakar (tous les documents des Conseils d'Administration sont disponibles au siège de la SAR, sis au 15 Bd de la République et à l'usine implantée au Km 18 Rte de Rufisque) ;*
- 3- Mes observations écrites, relatives aux contrats de gaz butane, contenues dans la lettre datée du 29 juin 2012, restent actuelles en tous points.*

REPONSE DE MONSIEUR OMAR KASSOU, DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR CHEIKH TIDIANE SY, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR KAMARA TOURE, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR SERIGNE MBOUP, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR AYMEROU GNINGUE, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE AFRICAINE DE RAFFINAGE (SAR)

Non parvenue

REPONSE DE MONSIEUR ALY NGOUILLE NDIAYE, MINISTRE DE L'ENERGIE ET DES MINES

Non parvenue

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

CHAPITRE IV

ETUDE SUR LA GESTION DES SERVICES D'URGENCES DANS LES HOPITAUX PUBLICS DU SENEGAL : CAS DE DAKAR, SAINT-LOUIS, MATAM ET ZIGUINCHOR

1.-PRESENTATION

L'étude sur la gestion des urgences dans les hôpitaux publics du Sénégal constitue le premier rapport thématique de la Cour. Cette étude est menée grâce au soutien de l'Union Européenne qui a permis à la Cour de s'attacher les services du cabinet d'audit ERA BAKER TILLY.

En matière médicale, l'urgence peut être entendue comme un état physique nécessitant des soins immédiats. Il s'agit d'une situation pathologique pouvant mettre en jeu le pronostic vital d'un patient, donc nécessitant une prise en charge immédiate et adéquate par les services de santé. Or, à l'heure actuelle, l'accroissement de la fréquentation des services d'urgence, conjugué à d'autres contraintes organisationnelles, pose le défi de la satisfaction du personnel et des patients, en dépit des efforts importants consentis par les autorités face aux demandes croissantes auxquelles ces services doivent répondre.

L'organisation de la prise en charge des urgences dans le secteur public est assurée par les services d'accueil et de traitement des urgences des hôpitaux publics. Ceci est inclus dans le cadre du système de santé basé sur les recommandations du scénario de développement à trois niveaux proposé, depuis 1985, par le Bureau de la région Afrique de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Cette organisation, de type pyramidal, comprend 3 niveaux :

- à la base, un niveau périphérique ou opérationnel appelé district sanitaire, constitué de centres de santé et de postes de santé supervisant les cases et les maternités rurales ;
- à l'échelon intermédiaire, un niveau stratégique appelé région médicale, traduisant la politique nationale en stratégies régionales. Les hôpitaux régionaux sont à ce niveau ;
- au sommet, un niveau central comprenant le cabinet du Ministre, les directions et les services nationaux formulant les orientations et les politiques de santé. On retrouve à ce niveau les hôpitaux nationaux.

Les fonctions de transport sanitaire reviennent non seulement aux établissements publics de santé (EPS), mais aussi, pour une grande part, au Groupement national des Sapeurs Pompiers (GNSP), au Service d'Assistance médicale d'Urgences (SAMU) et à des intervenants privés, notamment pour les accidents domestiques et les accidents de la circulation.

L'étude sur la gestion des services d'urgence a mis l'accent sur trois aspects qui concourent principalement à leur performance :

- les conceptions de l'urgence, les considérations socio-économiques et l'organisation des structures de prise en charge ;
- leurs ressources, humaines, matérielles et financières ;
- leur mode de fonctionnement.

Cette structuration a déterminé les objectifs de l'étude et la méthodologie utilisée.

L'objectif principal de l'étude est de faire l'état des lieux de la gestion des services d'urgence dans les établissements publics hospitaliers, en vue de formuler des recommandations pour en améliorer le fonctionnement.

Les objectifs particuliers consistent notamment à :

- analyser les problèmes liés au recrutement, aux effectifs des médecins anesthésistes et des médecins urgentistes, et à leur statut ;
- analyser la pratique de la gestion des urgences au niveau des hôpitaux cibles ;
- identifier les forces et faiblesses en matière de gestion des urgences ;
- élaborer des recommandations pour le renforcement des capacités des services d'urgence.

En vue de l'atteinte de ces objectifs, l'échantillon d'hôpitaux retenus comme cibles de l'étude se présente ainsi qu'il suit :

- les hôpitaux de la région de Dakar : l'Hôpital Aristide Le Dantec, l'Hôpital Principal, l'Hôpital général de Grand Yoff (HOGGY), le Centre hospitalier universitaire de Fann, l'Hôpital de Pikine, l'Hôpital psychiatrique de Thiaroye ;
- les hôpitaux de la région de Saint-Louis : l'hôpital régional de Saint-Louis et l'hôpital de Ndioum ;
- l'hôpital d'Ourossogui dans la région de Matam ;
- l'hôpital régional de Ziguinchor.

En plus de ces établissements publics hospitaliers, l'étude a également concerné le GNSP et le SAMU qui sont des acteurs importants dans le transport sanitaire et l'acheminement des patients vers les structures

La méthodologie utilisée est celle de l'approche FFOM (Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces). Elle consiste à déterminer si la combinaison des forces et faiblesses de l'organisation est à même de faire face aux évolutions de l'environnement (stratégie déduite) et s'il est possible d'identifier les opportunités existantes ou de créer de nouvelles opportunités permettant de tirer profit des ressources uniques ou des compétences distinctives de l'organisation.

Elle a permis de faire l'étude diagnostique du secteur et d'élaborer des recommandations en vue de renforcer les services d'urgence des hôpitaux publics du Sénégal, par référence à l'expérience française dont s'est inspirée la réforme hospitalière mise en œuvre depuis 1998.

Cette étude est opportune parce que 10 ans après la promotion, par la réforme de 1998, de l'accès des populations aux soins de base, celui relatif aux services hospitaliers, ainsi que la qualité de la prise en charge, notamment en qui concerne les services d'urgences, constituent un grand défi.

2.- PRINCIPALES CONSTATATIONS

La présente étude a permis l'état des lieux des urgences pré-hospitalières et hospitalières.

2.1.- Situation des services d'urgences pré-hospitaliers

Les services d'urgences pré-hospitaliers comprennent le Service d'Assistance médicale d'Urgence (SAMU), le Groupement national des Sapeurs Pompiers (GNSP) et les autres opérateurs de transport sanitaire. Ces services sont au premier rang dans l'acheminement des patients et la disponibilité des premiers soins.

2.1.1-Service d'Assistance médicale d'Urgence (SAMU)

2.1.1.1.-Insuffisances du dispositif réglementaire

Le SAMU est un établissement public administratif créé par la loi n° 2005-22 du 5 août 2005 relative à l'assistance médicale et aux transports sanitaires. Cette loi crée également le Conseil national de l'Assistance médicale d'Urgence et des Transports sanitaires (CNAMUT). Elle définit le transport sanitaire comme étant « *tout transport d'une personne malade blessée ou parturiente, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale effectué à l'aide de moyens de transport terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet, à l'exception des transports sanitaires de personnels de défense effectués à l'aide de moyens propres aux armées* ».

Elle renvoie à un décret d'application qui n'a pas encore été pris. Ce décret devrait procéder à l'identification des moyens de transport sanitaire, la qualification et la composition des équipages habilités à effectuer les transports, les modalités de délivrance et de retrait

d'autorisation administrative pour effectuer des transports sanitaires privés ainsi que les tarifs de transports.

Le décret n° 2005-1271 du 29 décembre 2005 définit l'organisation et le fonctionnement du SAMU. Le décret n° 2005-1270 du 29 décembre 2005 portant organisation du Conseil national de l'Aide médicale d'Urgence et des Transports sanitaires définit la composition et les attributions du CNAMUT. Cependant, ce dernier texte n'est pas explicite sur les modalités de fonctionnement du Conseil, son mode de convocation, la périodicité de ses réunions, etc.

Par ailleurs, la loi n° 2005-22 du 5 août 2005 précitée prévoit le Conseil national de l'Assistance Médicale d'Urgence et des Transports sanitaires alors que le décret d'application évoque le Conseil national de l'Aide médicale d'Urgence et des Transports sanitaires. L'appellation de cet organe doit être harmonisée d'autant plus que les notions d'assistance médicale et d'aide médicale recouvrent des aspects différents.

2.1.1.2-Manque d'infrastructures et de personnel

Outre le manque de médecin urgentiste, le SAMU ne disposait pas de siège et de locaux fonctionnels même si la décision de construire des locaux dans l'emprise de l'Hôpital de Fann et d'équiper un Centre de Réception et de Régulation des Appels a été prise.

Les équipements mobiles d'intervention (ambulances médicalisées) du Service mobile d'Urgence et de Réanimation (SMUR) se réduisent, durant la période de l'étude, à 4 ambulances médicalisées et 2 ambulances pré-positionnées l'une à l'Hôpital Le Dantec, l'autre à l'Hôpital régional de Saint-Louis, ce qui est dérisoire par rapport aux besoins du pays.

Au plan des moyens humains, faute d'une formation en spécialité de médecine d'urgence au Sénégal, le SAMU ne dispose pas d'urgentiste.

A cela s'ajoute que durant la période de contrôle, aucun agent comptable particulier n'a été nommé.

2.1.2-Groupement National des Sapeurs Pompiers (GNSP)

Le GNSP prend en charge les accidents de la route, ferroviaires, domestiques, de loisirs, de travail, les accidents divers et les effondrements de maison. Durant la période étudiée, le GNSP a fourni les statistiques d'évacuations sur les hôpitaux et autres centres de santé de Dakar qui sont de 7663 cas en 2006, 8354 en 2007 et 5420 en 2008.

Même si les statistiques montrent que le GNSP est la structure la plus importante de l'évacuation primaire dans l'urgence pré-hospitalière, il y a lieu de noter que ce service connaît une insuffisance en matériel de télécommunication et en véhicules d'intervention, ce qui justifie le fléchissement des évacuations pré-hospitalières.

Ce déficit concerne également les ressources humaines du GNSP qui dispose d'un bon maillage du territoire national en unités de sapeurs pompiers. Parallèlement, le besoin en formation du personnel existant est aussi pressant.

De même, il y a un déficit de coordination entre les différents acteurs de la gestion des urgences, à savoir, le GNSP, le SAMU et les établissements publics de santé, notamment confirmé par l'inexistence d'un système de régulation des appels et des évacuations.

2.1.3-Gestion de l'amont et de l'aval des urgences pré-hospitalières

Le SAMU et le CNAMUT n'ont pas encore défini les modalités de fonctionnement entre les hôpitaux et les agents du transport sanitaire : SMUR (Service mobile d'Urgence et de Réanimation) des hôpitaux, sapeurs pompiers, services privés d'évacuation d'urgence.

Les focus group pratiqués avec les familles des patients ont relevé que les services privés sont inaccessibles à la plupart des populations en raison de la cherté du coût d'évacuation.

La cause principale des difficultés à assurer le transfert des malades vers les établissements de santé réside dans :

- la cherté du coût du transport ;
- l'absence de SMUR dans les hôpitaux ;
- la difficulté de transférer en interne les patients dans les services spécialisés, une fois l'urgence levée, faute de lits d'hôpitaux fonctionnels en nombre suffisant ;
- l'impact sur la durée de séjour de certaines pathologies spécifiques (suites des accidents cardio-vasculaires, maladies métaboliques tels le diabète) ou par des recours inadaptés (cas de Principal) ;
- l'absence de coordination entre les différents services d'urgence hospitaliers.

En effet, le SAMU ne reçoit pas systématiquement de relevés des places d'hospitalisation disponibles dans toutes les infrastructures hospitalières de Dakar, notamment au début des heures de garde.

2.2.- Etat des lieux des services d'urgences hospitaliers

De manière générale, les Services d'Accueil des Urgences (SAU) dans les hôpitaux de niveau 3 sont des services à part entière. Ils sont pourvus d'un chef de service et d'un personnel propre. Les chefs de SAU jouissent des mêmes prérogatives que les autres chefs de service de chaque hôpital.

Au moment de l'étude, il n'existait pas encore de SAU au niveau de l'Hôpital psychiatrique de Thiaroye. Ceux des hôpitaux de Fann et Aristide Le Dantec (chirurgie infantile) n'avaient pas de locaux propres.

Au niveau régional, la Cour a constaté que le SAU de l'hôpital de Ziguinchor ne dispose pas de ses propres locaux. En revanche, ceux des hôpitaux départementaux (Ndioum, Ourosogui) souffrent d'une vétusté avancée.

Par ailleurs, il est constaté l'existence, à Ziguinchor, d'une infrastructure hospitalière fermée. Suivant les informations disponibles, cette infrastructure serait dotée d'équipements sans qu'il soit possible d'affirmer que ceux de SAU y sont inclus. Cette situation est déplorable puisque l'ouverture de cet hôpital aurait permis d'y affecter un Service d'Accueil des Urgences (SAU) alors qu'aujourd'hui, l'hôpital régional de Ziguinchor ne parvient pas à financer le génie civil d'un SAU.

2.2.1.-Gestion de l'amont

Les services d'accueil des hôpitaux de Dakar reçoivent des urgences médicales et chirurgicales provenant des différents districts ou des hôpitaux régionaux du Sénégal. Pour les SAU des hôpitaux des régions de Saint-Louis, de Matam et de Ziguinchor, certains patients proviennent de pays frontaliers : Mauritanie, Mali, Guinée Bissau, Guinée Conakry et Gambie.

Outre leurs moyens propres, le transport des malades est assuré surtout par les taxis et par les sapeurs pompiers, et dans une moindre mesure, par les ambulances des districts et les services mobiles privés (région de Dakar).

Au niveau des hôpitaux de Matam, Saint-Louis et Ziguinchor, certains patients utilisent comme autre moyen de transport, des charrettes. Parfois, ils sont obligés de marcher sur une longue distance, surtout ceux qui viennent des zones enclavées.

Les entretiens des focus group ont révélé qu'au niveau des hôpitaux, les populations se plaignent de la lenteur dans les procédures de recours aux sapeurs pompiers et de la cherté du transport assuré par les ambulances de district, les taxis et surtout les services mobiles privés.

2.2.2.-Infrastructures

Seuls les services d'urgences de l'hôpital de Pikine et de l'hôpital Principal disposent d'une configuration qui respecte la norme exigeant la réservation de l'accès au service des urgences exclusivement aux patients en urgence.

Tous les services d'accueil des urgences visités disposent de salles de consultation, d'unité d'hospitalisation de courte durée et de soins. Cependant, aucun ne dispose de salle de déchoquage, de salle d'examen fonctionnel, de sanitaires pour le personnel et pour les

familles, à l'exception de l'Hôpital régional de Saint-Louis, de l'hôpital Principal et de l'hôpital de Pikine. A part l'hôpital Principal, aucun des hôpitaux visités ne dispose d'un local confidentiel de réception des familles pour l'annonce d'un pronostic grave ou de décès. Il n'y a ni bloc opératoire ni salle de réveil au niveau des SAU. Les 2 blocs opératoires de l'hôpital de Saint-Louis, seuls à en disposer, ne sont pas fonctionnels par manque de personnel.

Les SAU de Ziguinchor, Ourossogui et Ndioum sont dans un état de dégradation avancée. Au surplus, ils ne permettent pas un accès facile des malades au service car ils ne disposent même pas de zone de stationnement et de déchargement réservée aux ambulances.

2.2.3.-Gestion du matériel et des consommables

La situation de la gestion du matériel et des consommables médicaux est assez préoccupante. Aucun des hôpitaux visités, à l'exception de l'hôpital Principal et de l'hôpital de Pikine, ne disposait de matériel adéquat. Les salles ne sont pas équipées en matériel d'examen de base (otoscope, ophtalmoscope, négatoscope). Les services ne disposent pas de valise d'urgence, de défibrillateur, de scope, de chariot de soins dans les salles, d'une ligne téléphonique permettant l'accès au réseau extérieur. Les postes sont sous-équipés : pas de prises de fluides, ni de scope avec tracé d'électrocardiogramme ni d'aspirateur.

A l'exception notable de l'Hôpital Principal, il n'existe pas d'inventaire du matériel disponible, encore moins de suivi dans la maintenance. Il n'existe aucune procédure de relevé des incidents et accidents de matériel (matéiovigilance), ou de tableaux de bord de consommation du petit matériel (seringues, compresses, coton, alcool) qui, lui-même, n'est pas disponible en quantité suffisante. Les SAU ne disposent pas d'un stock de consommables pour le matériel médical pour éviter les ruptures.

Les dossiers médicaux du service ne sont pas accessibles 24h/24 et les services ne disposent pas de fax.

S'agissant de la gestion des produits pharmaceutiques, presque tous les SAU des hôpitaux visités subissent les mêmes problèmes. Ainsi, il n'existe pas un suivi détaillé des consommations. Les produits pharmaceutiques disponibles ne sont pas répertoriés sur une liste affichée dans les salles. La pharmacie d'urgences vitales n'est pas régulièrement renouvelée. Certains produits de première nécessité ne sont pas disponibles alors que d'autres sont en fréquente rupture.

2.2.4.-Ressources humaines

Les services d'urgences connaissent des disparités de statut de leurs personnels. En effet, les chefs de service des SAU des hôpitaux de Dakar sont des médecins spécialisés. Ils sont bi-appartenant, hospitalo-universitaires, comme au niveau des hôpitaux de Fann et Le Dantec. Ce sont des professeurs d'université (diplômés du CAMES). Ces professeurs sont assistés respectivement par des maîtres assistants, des assistants et des médecins en cours de spécialisation. L'Hôpital Principal, établissement de santé militaire avec un statut particulier, dispose de médecins spécialisés agrégés de l'Hôpital du Val de Grâce, de spécialistes des hôpitaux des armées et d'urgentistes brevetés dans les spécialités d'anesthésie-réanimation et d'urgence.

Quant aux hôpitaux de Ziguinchor, Ndioum et Ourosogui, leurs chefs de service sont des médecins généralistes contractuels.

Ces disparités des statuts des personnels urgentistes constituent une barrière pour que les hôpitaux régionaux puissent disposer de spécialistes. En effet, au niveau des hôpitaux de la région de Dakar, la double appartenance des chefs de service hospitalo-universitaire ne permet pas nécessairement de résoudre les questions de gestion de carrière des spécialistes. Dans ce cas, les besoins en nombre de chefs de service nécessaire au fonctionnement des SAU paraissent largement supérieurs aux besoins de postes académiques d'enseignement.

Cette situation a fait qu'au moment de l'étude, seul l'Hôpital Principal disposait de médecins urgentistes avec un personnel paramédical bénéficiant de formation continue en médecine d'urgence. Les personnels des autres hôpitaux ne bénéficient d'aucune formation continue dans le domaine de la prise en charge des urgences. Ils n'ont même pas l'occasion de participer à des rencontres scientifiques en matière d'urgences, notamment pour le personnel des hôpitaux régionaux de Ziguinchor, Matam et Saint-Louis.

En raison d'un déficit de médecins, les gardes au niveau des SAU des hôpitaux de Ndioum, Ourosogui et Ziguinchor, étaient assurées par le personnel paramédical.

Enfin, les spécialistes ont une meilleure rémunération s'ils sont recrutés par les EPS régionaux et départementaux en qualité de contractuels que s'ils l'étaient en qualité de fonctionnaires. Faute d'une revalorisation du statut de fonctionnaire pour les spécialistes, il sera impossible de recruter des spécialistes en mesure d'animer les SAU. En outre, l'absence de revalorisation du statut des spécialistes génère un risque de départs massifs vers le secteur privé ou l'étranger ; ceci rend nécessaire la mise en place d'un système de rémunération attractif en vue du recrutement des spécialistes non universitaires.

Au niveau des SAU des hôpitaux de Fann, Le Dantec et Principal, même si les activités du service sont supervisées par un chef de service, cette supervision ne s'effectue pas selon une fréquence régulière, et leur suivi prête à discussion.

2.2.5-Services offerts

Les insuffisances ci-dessus notées impactent sur la qualité des services offerts par les SAU. Ainsi, l'insuffisance de personnel génère des risques sur la continuité du service surtout pour les hôpitaux de Ziguinchor, Matam et Ndioum. La garde au service d'accueil des urgences est assurée par le personnel paramédical de 17h à 8h les jours ouvrables, 24h/24 les week-ends et jours fériés. Le recours à un médecin est possible, mais aucune procédure d'astreinte médicale n'est prévue.

Même si les hôpitaux disposent d'une banque de sang, la disponibilité dudit produit pose problème, surtout en périphérie au niveau des hôpitaux de Ndioum et d'Ourossogui. De même, au niveau de ces hôpitaux situés à plus de 500 Km de Dakar (Ziguinchor, Ndioum, Ourossogui), les examens paracliniques (laboratoire, radiographie, échographie) ne peuvent se faire qu'aux heures de travail.

Le déficit en personnel qualifié fait que dans ces structures, tout malade enregistré n'est pas forcément examiné par un médecin et peut ne pas bénéficier d'une consultation par un réanimateur même s'il est instable.

Parmi les hôpitaux visités, seul l'Hôpital Principal de Dakar peut prendre en charge correctement les urgences vitales. Quant aux autres hôpitaux, leurs difficultés tiennent à :

- un plateau technique inadéquat ;
- un manque de personnel qualifié ;
- une insuffisance de consommables.

En conséquence, le SAU de l'Hôpital Principal de Dakar est en permanence encombré par les malades venant de toutes les régions du Sénégal et même des pays limitrophes. De plus, les patients y accusent un retard d'accès aux salles de soins à cause de nombreuses formalités administratives.

Par ailleurs, les hôpitaux régionaux sont confrontés à des problèmes de référencement de leurs patients sur les EPS de Dakar beaucoup mieux équipés. C'est le cas, par exemple, de l'Hôpital régional de Ziguinchor qui est obligé de référencer ses patients sur Dakar avec toutes les contraintes de transport inhérentes à l'éloignement, à la cherté de la desserte aérienne, à l'insécurité et à l'impossibilité d'utiliser le transport par voie maritime (absence de cabine médicalisée, longue durée de la liaison, tangage du navire). De même, les patients provenant des hôpitaux comme Ourossogui et Ndioum souffrent énormément car, en plus des problèmes cités plus haut, ils sont confrontés à la défectuosité des routes sur une très longue distance et un manque d'ambulance médicalisée.

Au niveau des hôpitaux de la région de Dakar, les transferts des malades du service après leur stabilisation posent problème du fait de l'insuffisance de lits d'hospitalisation. Ceci est à l'origine de l'allongement de la durée moyenne de séjour au service des urgences, notamment à l'Hôpital Principal. Le transfert des malades vers les autres établissements de santé est également difficile du fait de l'absence de SMUR dans les hôpitaux, mais également du manque de coordination entre les différents services d'urgence.

Ainsi, certains patients voient leur état de santé s'altérer ou décèdent en cours de route du fait des problèmes de coordination entre les services d'accueil avant le transfert des patients. En cas d'indisponibilité de lits, les patients sont directement transférés sans stabilisation de l'état clinique. Les accompagnants subissent ce manque de coordination qui les oblige parfois à faire le tour de la ville à la recherche d'un service d'accueil pour leurs patients présentant une urgence.

Le séjour dans les salles d'urgence se fait également dans des conditions assez difficiles. Pour l'ensemble des hôpitaux visités, le temps d'attente est jugé long en raison d'un déficit en personnel. Il s'y ajoute la vétusté des locaux des SAU (hôpitaux de Ndioum, d'Ourossogui et de Ziguinchor), le manque de ventilation et la forte présence de mouches et de moustiques dans les salles de consultation et d'hospitalisation (Saint-Louis, Le Dantec, Grand-Yoff, Fann).

2.2.6.-Gestion financière

Dans la situation actuelle, l'état des SAU est surtout tributaire de la santé financière des EPS visités. En conséquence, les mesures à préconiser pour l'amélioration de la prise en charge des urgences hospitalières ne seront pérennes que si les hôpitaux disposent d'une bonne organisation et d'une situation financière saine. Or, la plupart des hôpitaux visités sont actuellement dans une situation délicate. Celle-ci est palpable au niveau du système d'information financière, du système de motivation, de la politique de maintenance ainsi que des conditions de facturation et de recouvrement.

2.2.6.1.-Système d'information financière

La production des informations financières a été une grande lacune dans la gestion financière des hôpitaux concernés par la présente étude. La situation ne connaît un mieux qu'à l'Hôpital Principal de Dakar.

Au moment de l'étude, seul cet établissement disposait d'une comptabilité analytique alors que celle de l'Hôpital de Saint-Louis était au stade de projet. En raison de cette lacune, le système d'information financière existant ne permet pas d'avoir la structure des coûts engagés

par poste de recettes, pour pouvoir évaluer et analyser les résultats et prendre des décisions en toute connaissance de cause.

De plus, il y a lieu de relever l'inadaptation des manuels de procédures appliqués au niveau des structures sanitaires visitées. Il s'agit, pour la plupart, de manuels standards établis par la Direction des Établissements de Santé (DES) et mis à la disposition des hôpitaux. Ils n'ont pas été actualisés en fonction du développement des activités des EPS.

En outre, l'examen d'ensemble du système d'information a révélé un défaut d'harmonisation dans le traitement comptable de certaines opérations qui ne facilite pas la comparabilité des états financiers des hôpitaux. Les règles de comptabilisation des opérations et de production de l'information financière ne sont donc pas homogènes et aucune mesure d'harmonisation n'est venue de la tutelle financière des EPS. Il en est ainsi :

- de la comptabilisation de la prime de motivation spéciale octroyée par le ministère de la Santé ;
- de l'enregistrement des salaires des agents fonctionnaires de l'État qui, dans certains hôpitaux, sont comptabilisés et repris en subventions. Toutefois, la plupart des hôpitaux ne les comptabilisent pas ;
- de l'enregistrement des factures d'eau et d'électricité. Certains hôpitaux se renseignent au niveau des sociétés concessionnaires d'eau et d'électricité pour avoir le montant des factures payées par l'Etat pour ensuite les comptabiliser en subventions. La plupart des hôpitaux ne procèdent pas de cette manière ;
- de la non comptabilisation du chiffre d'affaires sur les césariennes par tous les hôpitaux. En effet, certains considèrent qu'il fait partie de la subvention d'exploitation de l'Etat. Il en est de même du traitement comptable des interventions au profit des indigents.

Par ailleurs, on ne retrouve pas le même détail au niveau des comptes de produits, notamment pour les prestations de services. Certains hôpitaux ont un sous compte de produits pour chaque type de prestation. Pour d'autres, toutes les prestations sont comptabilisées dans un seul compte général de produits.

2.2.6.2.-Système de motivation du personnel

Ce système repose uniquement sur l'octroi de primes et d'indemnités qui connaissent non seulement une profusion préjudiciable à la santé des EPS mais également une disparité dans leur allocation.

Parmi les primes octroyées par les établissements, les plus importantes sont :

- la prime de motivation qui représente 25% des recettes encaissées. Le mode de répartition de la prime entre le personnel dépend du consensus qui a été trouvé en interne dans chaque hôpital ;
- la prime de responsabilité dont le montant varie suivant les hôpitaux qui est accordée généralement aux chefs de services et aux surveillants de service ;
- la prime de spécialité ou ristourne : certains hôpitaux accordent un montant forfaitaire aux médecins spécialistes en plus d'une ristourne, c'est le cas par exemple de l'hôpital de Ourossogui. D'autres n'accordent qu'une ristourne sur les actes et les consultations privées des médecins spécialistes et généralistes. C'est le cas, par exemple, de l'Hôpital de Saint-Louis, où les consultations privées sont autorisées à partir de 14 heures.

Paradoxalement, l'octroi de ces primes contribue beaucoup plus à une dégradation de la santé financière des hôpitaux qu'il n'induit une amélioration de la productivité des travailleurs ou du système de gestion. De plus, la politique de motivation ne repose aucunement sur la reconnaissance du mérite des agents.

2.2.6.3.-Politique de maintenance

Le matériel médical et l'équipement non médical sont aussi des éléments-clés dans la production de soins d'urgence. Leur gestion et leur entretien ne semblent pas faire l'objet d'une attention majeure. Ce n'est qu'en 2009 que la Direction des Equipements médicaux (DEM) a approuvé une directive ministérielle sur la politique de maintenance, mais le statut des services de maintenance n'a pas été défini dans l'organigramme des hôpitaux.

Le matériel bio médical coûte souvent très cher et sa maintenance n'est pas bien assurée du fait de :

- l'absence d'un personnel qualifié de niveau ingénieur. Rares sont les hôpitaux qui disposent d'un ingénieur bio médical ;
- l'absence, le plus souvent, d'une politique de maintenance préventive ;
- l'absence de formation continue des techniciens en maintenance hospitalière ;
- l'absence de standardisation des équipements dans les hôpitaux qui pourrait faciliter la maintenance, en raison de l'autonomie des établissements de santé (qui s'applique aux approvisionnements et à la politique d'investissement).

La maintenance du matériel biomédical constitue donc un maillon faible dans les établissements de santé.

Par ailleurs, les hôpitaux ne procèdent pas systématiquement au renouvellement du matériel amorti, d'où des pannes fréquentes entraînant un manque à gagner sur les recettes et une hausse des charges d'entretien.

Ces impairs dans la maintenance et le renouvellement du matériel médical impactent négativement sur la qualité et la disponibilité des soins au niveau des SAU, mais aussi, constituent une source de manque à gagner pour ceux-ci.

2.2.6.4.-Facturation et recouvrement

Le volet facturation et recouvrement est insuffisamment optimisé en raison d'un défaut d'automatisation de ses processus. En effet, certains hôpitaux ne disposent pas d'un logiciel de facturation, c'est le cas par exemple de HOGGY, Fann, Ndioum, Ourosogui, Saint-Louis, Ziguinchor. Les factures sont établies manuellement et saisies en comptabilité. Cette situation pose un certain nombre de problèmes liés :

- à la fiabilité de l'enregistrement comptable des factures, quant à leur exactitude et leur exhaustivité ;
- aux pertes de temps dans le traitement des opérations de facturation et d'enregistrement des factures dans la comptabilité ;
- à la mobilisation d'un personnel qui pouvait être commis à d'autres tâches ;
- au retard dans la production des factures à terme. Les factures à terme sont établies et transmises à l'agence comptable chaque fin de mois pour que cette dernière procède à l'enregistrement et au recouvrement. Le délai de règlement des clients est en moyenne de 60 jours (deux mois), ce qui signifie qu'au meilleur des cas, une facture à terme peut mettre 3 mois avant d'être recouvrée. Un tel système ne constitue pas une bonne pratique en matière de gestion, notamment en matière de gestion de la trésorerie.

2.2.6.5.-Diagnostic financier

Le diagnostic financier, dans le cadre d'une étude sur la gestion des services d'urgence, a pour objectif de donner une idée sur l'état de santé financière des hôpitaux pour pouvoir faire des recommandations viables en vue de la mise en place de SAU avec un niveau de fonctionnement optimum et durable. Il s'agit aussi d'anticiper sur les conséquences financières des investissements à préconiser. Ainsi, ce diagnostic a porté sur l'analyse du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement des hôpitaux concernés par l'étude ainsi que sur leurs charges du personnel.

➤ Analyse du Fonds de roulement (FRN)

Le calcul du fonds de roulement permet d'avoir une appréciation de l'équilibre financier, le second niveau de l'équilibre financier étant l'appréciation du besoin en fonds de roulement.

L'analyse des états financiers sur les exercices 2006 à 2008 couverts par l'étude montre que le fonds de roulement est négatif pour les hôpitaux de Fann, Le Dantec, HOGGY et Saint-Louis et positif pour les autres hôpitaux.

Le niveau du fonds de roulement pour ces hôpitaux révèle que les ressources stables ont été insuffisantes pour financer les immobilisations. Il traduit un déséquilibre financier car les immobilisations ont été financées par des ressources cycliques, c'est-à-dire par un allongement des délais de paiement.

➤ Analyse du Besoin de fonds de roulement (BFR)

A l'issue de notre analyse, deux cas de figures se sont présentés :

- *Besoin en fonds de roulement positif* : c'est le cas de l'hôpital Principal et de l'hôpital de Pikine. Toutefois, ces deux hôpitaux ont dégagé un fonds de roulement suffisant pour faire face aux besoins nés du cycle d'exploitation. On peut dire que l'équilibre financier général de ces deux hôpitaux est atteint, la trésorerie étant positive.
- *Besoin en fonds de roulement négatif* : les hôpitaux qui sont dans cette situation peuvent être scindés en deux groupes :
 - Le premier groupe est constitué des hôpitaux de Ndoum, Ziguinchor, Thiaroye et Ourrossogui. Pour ces hôpitaux, le fonds de roulement est positif et ces hôpitaux dégagent un excédent de financement d'exploitation. Toutefois, il faut relativiser le niveau de l'excédent de trésorerie d'exploitation dont l'analyse est biaisée par les retards de paiements des créances sur l'Etat (Plan Sésame et Césarienne) et des dettes d'exploitation constituées essentiellement des factures de la SONATEL, de la SDE et de la SENELEC.
 - Le second groupe est constitué de l'hôpital de Saint-Louis, Fann, Le Dantec et HOGGY qui ont un fonds de roulement largement négatif mais qui dégagent un excédent de financement d'exploitation leur permettant d'avoir une trésorerie positive. Toutefois, cette situation ne doit pas être analysée comme un élément positif. En effet, il résulte d'une insuffisance du FRNG (fonds de roulement net global) ayant généré des difficultés de trésorerie, qui ont conduit à différer anormalement le paiement des dettes d'exploitation et des dettes fiscales et sociales. Tous ces quatre hôpitaux ont des retards énormes dans le paiement de ces dettes; ils sont structurellement déséquilibrés et confrontés à un problème de solvabilité et de liquidité.

➤ Analyse des dépenses de personnel

Les charges de personnel représentent une part très importante du total des charges d'exploitation. En outre, une comparaison par rapport aux recettes propres ainsi que par rapport à l'ensemble des ressources (recettes + subventions) révèle une réalité du même ordre.

Comparées aux charges d'exploitation, les charges de personnel sont relativement importantes puisqu'elles représentent un ratio supérieur à 50% dans la moitié des hôpitaux visités avec des pics de 64%, 67% et 68% pour respectivement les hôpitaux de Saint-Louis, Dantec et Fann en 2008, ce qui est très important.

L'analyse montre également que pour sept (7) hôpitaux sur dix, les charges de personnel dépassent les recettes propres. Ceci signifie qu'une partie de la subvention d'exploitation sert également à payer les salaires pour ces hôpitaux (compte non tenu de la prise en charge des salaires des fonctionnaires qui constitue une subvention non apparente le plus souvent).

Seuls les hôpitaux Principal, Fann et Pikine dégagent des recettes propres qui couvrent les charges de personnel. Ceci leur permet d'utiliser la subvention d'exploitation dans le cadre du fonctionnement de l'hôpital.

En outre, le ratio charges de personnel par rapport aux ressources d'exploitation reste toujours élevé. En effet, seuls quatre hôpitaux n'atteignent ou ne dépassent pas 50% en 2008 : il s'agit des hôpitaux Principal, Thiaroye, Pikine et Ourosogui qui sont respectivement à 42%, 39% et 50% pour les deux derniers.

L'analyse de ces trois ratios révèle qu'à l'exception de Principal et Thiaroye et dans une moindre mesure Pikine et Ourosogui, les hôpitaux n'ont pas une maîtrise de leur charges de personnel comparativement aux ressources disponibles. Cette situation est due à l'accroissement inconsidéré des effectifs, mais également au niveau trop important de la masse salariale par rapport aux ressources des EPS.

2.2.7.-Incidence des politiques de gratuité

Les hôpitaux prennent en charge gratuitement, dans le cadre de la politique sociale décidée par l'Etat du Sénégal, les personnes âgées ainsi que les accouchements par césarienne. Ces activités, respectivement appelées plan SESAME et gratuités Césariennes, ont un impact négatif certain sur l'équilibre financier des EPS.

En ce qui concerne le plan SESAME, si les dotations initiales lors de sa mise en œuvre en 2006 étaient d'une manière générale supérieure à la facturation, ce n'était plus le cas à compter de l'exercice 2007. Cette situation a entraîné une aggravation de la dette de l'Etat vis-à-vis des hôpitaux. Il en découle une aggravation des difficultés de trésorerie que rencontrent les hôpitaux et un risque pour la continuation du Plan. A titre d'exemple, au 31

décembre 2008, l'Etat devait 1 150 727 494 FCFA (un milliard cent cinquante millions FCFA) à l'hôpital Principal au titre du plan SESAME.

Par ailleurs, dans le mode de fonctionnement du plan SESAME, il n'est pas fait une catégorisation formelle des personnes âgées. Il s'agit de pouvoir distinguer les personnes âgées bénéficiant d'une couverture médicale de celles qui n'en disposent pas. En effet, bien souvent, la facture d'une personne âgée ayant par exemple une couverture médicale partielle ou totale d'une institution est intégralement imputée à l'Etat, au titre du plan SESAME.

Le Gouvernement du Sénégal a mis en place depuis 2005 une politique de gratuité des césariennes. Toutefois, les prestations concernées par la gratuité des césariennes ne sont pas régulièrement payées aux EPS par le ministère de l'Economie et des Finances. Au surplus, il faut souligner que tous les EPS ne facturent pas systématiquement lesdites prestations à l'Etat. En effet, certains EPS considèrent que les césariennes sont couvertes par les subventions d'exploitation.

3.-RECOMMANDATIONS

La présente étude a formulé les recommandations dans le cadre d'un plan d'amélioration des urgences pré-hospitalières et hospitalières. Ce plan tient compte du caractère intégré du dispositif à mettre en place qui devrait favoriser la collaboration et la complémentarité entre les différents intervenants dans le transport sanitaire et les EPS. Ces recommandations regroupent également celles formulées dans les propositions émises par le GNSP dans une contribution à la présente étude.

Du point de vue de l'organisation des urgences hospitalières et pré-hospitalières

- mettre en place des SAU dans tous les Hôpitaux nationaux de la région de Dakar, de taille adaptée à l'offre technique de soins en aval, ainsi que dans les hôpitaux régionaux en fonction d'un modèle standard permettant de surmonter les urgences vitales ;
- mettre en place un système de régulation médicale des soins d'urgences à Dakar et dans chaque région du Sénégal ;
- promouvoir des services régionaux de transport sanitaire sous la houlette des SMUR régionaux, des unités du GNSP et des structures privées ;
- procéder à l'interconnexion entre le Centre de Réception et de Régulation des Appels du SAMU (numéro d'appel 1515) et le Centre de Traitement des Appels du GNSP (numéro d'appel 18) ;

- procéder à la réactualisation des textes régissant la coordination de l'assistance médicale d'urgence afin de compléter et de préciser les modalités de convocation, la périodicité des réunions, et les attributions de ce Conseil ;
- prendre des mesures imminentes pour la facilitation des transports sanitaires des hôpitaux de la périphérie vers les établissements de Dakar ;
- promouvoir la création de partenariats autour du SAMU national, au sein d'un véritable réseau de soins d'urgence ;
- réduire le déficit de personnels spécialisés requis par la mise en place d'infrastructures en Service d'Accueil d'Urgence dans les hôpitaux de Dakar et les hôpitaux régionaux et départementaux ;

Du point de vue de la gestion des établissements de santé et des SAU

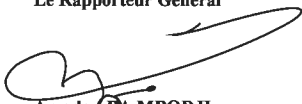
- Veiller à la rationalisation des procédures administratives précédant la prise en charge des cas d'urgence ;
- assurer une bonne supervision des activités du service en impliquant le personnel administratif ;
- former le personnel sur la prise en charge des urgences ;
- réaménager et équiper les locaux des SAU ;
- rendre disponible les produits pharmaceutiques, les examens complémentaires, les valises d'urgence au niveau des SAU ;
- mettre à jour les manuels de procédures dans les hôpitaux ;
- mettre en place, avec l'aide de la Direction des Etablissements de Santé (DES), une comptabilité analytique dans tous les hôpitaux pour avoir une visibilité sur les coûts unitaires et se conformer aux objectifs de la réforme hospitalière ;
- harmoniser le traitement comptable des opérations dans les hôpitaux, la présentation des états financiers de synthèse et mettre en place un plan comptable spécifique aux établissements hospitaliers ;
- veiller à ce que tous les hôpitaux disposent d'un système informatisé de facturation avec basculement au niveau de la comptabilité pour mieux s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de la facturation, sous le contrôle de la DES, et avec l'appui de l'Agence pour le Développement de l'Informatique de l'Etat (ADIE) ;

- rediscuter avec les parties prenantes (tutelle, direction des hôpitaux et syndicats) des conditions d'octroi des primes de motivation, notamment la motivation spéciale basée sur les recettes de l'hôpital et celle octroyée par le ministère de la Santé ;
- inviter les hôpitaux à mettre en place, à l'image de l'hôpital Principal, un programme de maintenance préventive ;
- adopter une politique de standardisation des équipements hospitaliers, sous l'instigation de la Direction des Equipements médicaux (DEM) ;
- revoir les politiques de gratuité imposées aux hôpitaux pour mieux circonscrire leurs périmètres, les modalités de prise en charge ainsi que les échéances de règlements aux EPS.

REPONSE DE MADAME EVA MARIE COLL SECK, MINISTRE DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE

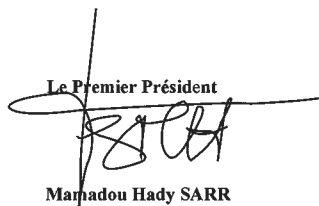
Non parvenue

Le Rapporteur Général



Amadou Ba MBODJI
Conseiller référendaire

Le Premier Président



Mamadou Hady SARR

ANNEXE

Arrêts définitifs rendus en matière
de jugement des comptes des comptables publics

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple Un But Une Foi

COUR DES COMPTES

Arrêt n° 113 /CAACL/ 2010

Affaires n° RC 69, 70, 71, 72, 73/04 du 09 mars 2004

Formation

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;

Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;

Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;

Alassane Thierno BARRO, conseiller référendaire ;

Mamadou NDONG, conseiller référendaire, contre rapporteur ;

Amadou Bâ MBODJI, conseiller ;

Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;

Malick LY, conseiller ;

Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

Ministère public

M. Abdourahmane DIOUKHANE,

Commissaire du Droit

Greffier

Me Issa GUEYE

Audience

21/07/2010

Matière

Contrôle juridictionnel

Organisme

Commune d'arrondissement de Diamagueune Sicap Mbao

Gestions

1997 à 2001

Nature de l'arrêt

Arrêt définitif

Comptables

MM. Sékou SAMBOU (du 1^{er} janvier 1997 au 31 juillet 1997), Mamadou SARR (du 1^{er} août 1997 au 18 décembre 2000) et Mor GUEYE (du 19 décembre 2000 au 31 décembre 2001)

Décision

Mise en débet

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES ET DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Au nom du Peuple Sénégalais

L'an deux mille dix et le vingt et un du mois de juillet, à l'audience non publique de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, statuant en matière de contrôle juridictionnel ;

LA COUR

Vu l'arrêt n°04 du 28 mai 2008 par lequel il a été statué sur les comptes de gestion des exercices 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Diamagueune Sicap Mbaou rendus par les comptables publics, Messieurs Mamadou SARR et Mor GUEYE;

Vu la lettre n°02/09 en date du 27 janvier 2009 portant notification de l'arrêt n°06 du 12 juin 2008 précité et enjoignant aux comptables MM. Mamadou SARR, Mor GUEYE et Sékou SAMBOU de produire leurs justifications aux observations et injonctions contenues dans ledit arrêt dans un délai d'un mois conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes;

Vu les réponses produites en exécution de l'arrêt susvisé notamment les réponses des comptables MM. Mamadou SARR et Sékou SAMBOU par lettres respectivement des 5 mars 2009 et 25 février 2009 ;

Vu la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'Etat, notamment en son article 53, modifiée par les lois organiques n° 99- 70 et n° 99-72 du 17 février 1999 ;

Vu la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

Vu la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

Vu le décret n° 62-233 du 14 juin 1962 relatif au cautionnement des comptables publics ;

Vu le décret n° 63-476 du 13 juillet 1963 portant application de la délibération du 27 août 1962 relative à l'hypothèque forcée sur les biens des comptables publics ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales,

Vu le décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

Vu l'ordonnance n° 015/06/CC/CAACL du 27 février 2006 du Président de la chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales portant désignation de rapporteur et de contre rapporteur pour l'instruction des affaires n° RC 69, 70, 71, 72, 73/04 du 09 mars 2004 concernant respectivement les gestions 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Diamagueune Sicap Mbaou ;

Vu le rapport n° 000192du 9 décembre 2009 du conseiller rapporteur ;

Vu les conclusions n° 265 du 18 février 2010 du Commissaire du Droit, ministère public près la Cour des Comptes ;

Entendu M. Boubacar TRAORE, conseiller, en son rapport;

Entendu M. Mamadou NDONG, conseiller, contre-rapporteur, en ses observations;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que dans l'arrêt n° 04 du 12 juin 2008 relatif aux comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbaou en jugement, la Cour a relevé que les comptables Monsieur Mamadou SARR, qui a rendu les comptes de gestion de 1997 à 2000 et Monsieur Mor GUEYE, celui de 2001, n'ont pas produit, à l'appui desdits comptes, les documents relatifs à leur situation personnelle : décisions de nomination,

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

attestations de versement de cautionnement, procès verbaux de prestation de serment et de passation de service ;

Considérant qu'en réponses aux injonctions afférentes les comptables susnommés ont produit lesdites pièces ;

Qu'il y a, en conséquence, lieu de les lever ;

Considérant que les comptables ont produit les balances générales de leurs gestions respectives en réponses aux injonctions correspondantes ;

Qu'il y a également lieu de lever lesdites injonctions;

Considérant qu'en qui concernent les injonctions relatives à la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers, les comptables argument, à juste titre, des difficultés de reconstituer les soldes de ces comptes au regard de l'ancienneté des gestions et des difficultés d'archivage;

Qu'il y a lieu, pour tenir de ces circonstances de faits, de transformer ces injonctions fermes en injonctions pour l'avenir ;

Considérant que la chambre a relevé que M.GUEYE a inscrit, en solde d'ouverture de la gestion 2001, la somme de 868 192 au lieu 1023 018 francs soit une différence de 154 826 en opérations budgétaires ;

Considérant que M. GUEYE maintient que le bon solde est bien 868 192 et non 1 023 018 francs et qu' il affirme en justification que la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) n'a pas envoyé le compte rectifié à la Cour ; « qu'en effet, les deux mandats n°117 et 94 du 31 décembre 2000 de montants respectifs de 88 472 et 66 354 francs ont été comptabilisés en restes à payer et que lesdits mandats qui concernent des indemnités d' adjoints au maire ont été payés en espèces durant la gestion 2001 et qu' en 2000 une opération d'ordre en dépense et une inscription en recette hors budget d'un montant de 154 826 francs constaté en provision a permis de solder les comptes concernés ; et qu'ainsi affirme t-il l'erreur a été corrigée mais que le bon compte n'a pas été envoyé ;

Considérant que la Cour n'a reçu de compte de gestion concerné que celui sur lequel, elle a statué ;

Considérant que sur les bordereaux de dépenses annexés au compte de gestion de 2000 figurent bien les mandats n°s 94 et 117 mais que ceux-ci sont relatifs à des dépenses différentes de celles indiquées dans les réponses de M. GUEYE ;

Considérant qu'en effet, le mandat n°117 du 2 août 2000 d'un montant de 50 000 francs au profit de Diakhou GUEYE est imputé au compte 313 64510 cabinet du maire, secours aux indigents et le mandat n° 94 du 27 juillet 2000 pour le compte de M. Samba MBAYE pour un montant de 115 000 francs est imputé au compte 321 65111 secrétariats et bureaux, personnel temporaire pour la collecte des recettes ;

Considérant que de surcroît, aux termes de l'alinéa 4 de l'article 3 du décret n°66-510 du 4 juillet 1966, « les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année financière au cours de laquelle les mandats sont visés par le receveur municipal ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année quelle que soit la date de créance » ; qu'ainsi les restes à payer étant des dépenses dont les mandats correspondants sont visés par le receveur mais n'ayant pas fait l'objet de règlement jusqu'à la fin de l'exercice sont, bien que suivis en hors budget, compris dans les opérations budgétaires ;

Considérant qu'ainsi le solde à reporter en 2001 est bien de 1 023 018 francs et non 868 192 francs; que par conséquent, M. GUEYE reste débiteur de la différence entre ces deux montants qui est de 154 826 francs ;

Considérant que, relativement à l'achat de deux immeubles appartenant à Monsieur Mamadou NIANG par la commune pour un montant de 90 000 000 de francs que le comptable, M Mamadou SARR a payé les mandats n°99 du 28 septembre 1999 et n° 132 du 6 septembre 2000 de montants respectifs de 24 000 000 chacun de francs et que M. Mor GUEYE a également payé le mandat n°89 du 25 octobre 2001 de 42 000 000 de francs.

Considérant que les comptables ont réglé ces dépenses en deux annuités de 24 000 000 de francs et une de 42 000 000 francs alors que les clauses du contrat signé le 20 septembre 1999 entre la commune et M. Mamadou NIANG prévoient des échéances de paiement en trois annuités successives de 24 000 000 et une de 18 000 000 de francs ;

Considérant que, de surcroît, l'autorisation préalable du conseil municipal n'a pas été sollicitée et que les formalités de l'immatriculation des lots et de l'acte notarié requises pour toute vente d'immeuble ne sont pas respectées ;

Considérant que les dépenses sont imputées au chapitre 701 1 « hôtel de ville, mairies et annexes » et au compte 2 200 « hôtel de ville, mairies et annexes » en 1999 et 2000 et au compte 2100 « réalisation de plans » en 2001 ;

Considérant que la première imputation est incomplète car ne permettant pas d'apprécier la nature de la dépenses et la seconde incorrecte car ne s'agissant pas, en l'espèce, de réalisation de plans mais d'achats d'immeubles ;

Considérant que, pour l'essentiel, les réponses des comptables tendent à reconnaître la mauvaise imputation mais qu'ils incriminent la nomenclature budgétaire des collectivités locales qui ne serait pas adaptée pour prendre en compte l'acquisition d'immeubles sous forme d'achat ;

Considérant que cependant, la nomenclature budgétaire des collectivités locales est un acte administratif auquel sont soumis les comptables publics dans l'exercice de leurs fonctions ;

Considérant que les comptables soulignent, par ailleurs, que le conseil municipal a voté les autorisations spéciales de recettes et de dépenses destinées à accepter le

fonds de concours qui a servi à financer l'achat des deux immeubles et que cela vaut autorisation d'exécuter les dépenses correspondantes.

Considérant que l'état du dossier ne permet pas de conclure que le conseil municipal a voté les autorisations spéciales de dépenses et de recettes concernant ces dépenses, les délibérations correspondantes n'étant pas produites.

Considérant, par ailleurs, que le vote du conseil municipal adoptant un fonds de concours doit être analysé comme une autorisation d'ouverture de crédits, et que cette formalité ne saurait remplacer l'autorisation du conseil municipal à l'occasion de l'exécution d'une dépense nécessitant son approbation à l'instar de la signature de contrat entre la commune et un tiers, comme c'est le cas en l'espèce comme en dispose l'article 286 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales « les contrats signés par l'exécutif local sont autorisés par le conseil de la collectivité locale qui en fixe les conditions.... » ;

Considérant que les comptables ne soulèvent pas d'objection s'agissant des irrégularités liées à l'absence d'immatriculation des lots vendus, l'absence de notaire pour superviser la vente et le non respect des échéances de paiement ;

Considérant que les réponses des comptables ne permettent pas de lever les injonctions sur les irrégularités constatées à l'occasion de l'achat des lots destinés à servir d'hôtel de ville ; qu'en conséquence, ils ont payé une dépenses irrégulière et doivent par conséquent la régulariser sur leurs propres deniers en application des dispositions de l'article 17 du décret n° 62-0195 M.F du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics.

PAR CES MOTIFS,

Statuant définitivement

ARRETE :

Article 1 :

Les injonctions concernant la production des documents relatifs à la situation personnelle des comptables émises par l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbao en sont article 2, sont levées ;

Article 2 :

Les injonctions concernant la production des balances générales des comptes de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de

1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbao, en sont article 3, sont levées ;

Article 3 :

Les injonctions concernant la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune de Diamaguene Sicap Mbao, en son article 3, sont transformées en injonctions pour l'avenir;

Article 4 :

Monsieur Mor GUEYE est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbao pour la somme de 154 826 francs correspondant à la différence entre le solde de clôture de la gestion 2000 des opérations budgétaires et le solde d'ouverture des mêmes opérations pour la gestion 2001 ;

Article 5 :

M. Mamadou SARR est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbao pour la somme de 48 millions correspondant aux paiements irréguliers des mandats n°99 du 28 septembre 1999 et n° 132 du 6 septembre 2000 de montants respectifs de 24 000 000 chacun relativement à l'achat de deux immeubles par la commune pour un montant de 90 000 000 francs, augmentée des intérêts de droit à compter des paiements desdits mandats ;

Article 6 :

Monsieur Mor GUEYE est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Diamaguene Sicap Mbao pour la somme de 42 millions correspondant GUEYE le paiement du mandat n°82 du 25 octobre 2001 de 42 000 000 de francs relativement à l'achat de deux immeubles par la commune pour un montant de 90 000 000 francs, augmentée des intérêts de droit à compter dudit mandat ;

Ainsi fait et jugé par la Cour des Comptes, Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, le vingt et un juillet deux mille dix.

Ont siégé :

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;
Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;
Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;
Mamadou NDONG, conseiller, contre rapporteur ;
Amadou Bâ MBODJI, conseiller ;
Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;
Malick L.Y, conseiller ;
Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

En présence de Me Issa GUEYE, *greffier*.

Ont signé le présent arrêt :

Le Président

Le Greffier

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu' ils en seront légalement requis.

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

COUR DES COMPTES

Arrêt n° 114 /CAACL/ 2010

Affaires n° RC 64, 65, 66, 67, 68/04 du 09 mars 2004

Formation

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;
Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;
Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;
Alassane Thierno BARRO, conseiller référendaire ;
Mamadou NDONG, conseiller, contre rapporteur ;
Amadou Bâ MBODJI, conseiller ;
Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;
Malick LY, conseiller ;
Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

Ministère public

M. Abdourahmane DIOUKHANE,
Commissaire du Droit

Greffier

Me Issa GUEYE

Audience

21/07/2010

Matière

Contrôle juridictionnel

Organisme

Commune d'arrondissement de Dalifort

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies-BP 9097 Dakar-Feytafin. Tel. : +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.m

Gestions
1997 à 2001

Nature de l'arrêt
Arrêt définitif

Comptables
MM. Sékou SAMBOU (du 1^{er} janvier 1997 au 31 juillet 1997), Mamadou SARR (du 1^{er} août 1997 au 18 décembre 2000) et Mor GUEYE (du 19 décembre 2000 au 31 décembre 2001)

Décision
Mise en débit

**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES ET DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Au nom du Peuple Sénégalais

L'an deux mille dix et le vingt et un du mois de juillet, à l'audience non publique de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, statuant en matière de contrôle juridictionnel ;

LA COUR

Vu l'arrêt n°06 du 12 juin 2008 par lequel il a été statué sur les comptes de gestion des exercices 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Dalifort rendus par les comptables publics, Messieurs Mamadou SARR et Mor GUEYE;

Vu la lettre n°02/09 en date du 27 janvier 2009 portant notification de l'arrêt n°06 du 12 juin 2008 précité et enjoignant aux comptables MM. Mamadou SARR, Mor GUEYE et Sékou SAMBOU de produire leurs justifications aux observations et injonctions contenues dans ledit arrêt dans un délai d'un mois conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes;

Vu les réponses produites en exécution de l'arrêt susvisé notamment les réponses des comptables MM. Mamadou SARR et Sékou SAMBOU par lettres respectivement des 5 mars 2009 et 25 février 2009 ;

Vu la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'Etat, notamment en son article 53, modifiée par les lois organiques n° 99- 70 et n° 99-72 du 17 février 1999 ;

Vu la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

Vu la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

Vu le décret n° 62-233 du 14 juin 1962 relatif au cautionnement des comptables publics ;

Vu le décret n° 63-476 du 13 juillet 1963 portant application de la délibération du 27 août 1962 relative à l'hypothèque forcée sur les biens des comptables publics ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales,

Vu le décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

Vu l'ordonnance n° 015/06/CC/CAACL du 27 février 2006 du Président de la chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales portant désignation de rapporteur et de contre rapporteur pour l'instruction des affaires n° RC 64, 65, 66, 67, 68/04 du 09 mars 2004 concernant respectivement les gestions 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Dalifort;

Vu le rapport n° 000191du 9 décembre 2009 du conseiller rapporteur ;

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.m

Vu les conclusions n° 266 du 18 février 2010 du Commissaire du Droit, ministère public près la Cour des Comptes ;

Entendu M. Boubacar TRAORE, conseiller, en son rapport;

Entendu M. Mamadou NDONG, conseiller, contre- rapporteur, en ses observations;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que dans l'arrêt n° 06 du 12 juin 2008 relatif aux comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Dalifort en jugement, la Cour a relevé que les comptables Monsieur Mamadou SARR, qui a rendu les comptes de gestion de 1997 à 2000 de la commune d'arrondissement de Dalifort, et Monsieur Mor GUEYE, celui de 2001, n'ont pas produit, à l'appui desdits comptes, les documents relatifs à leur situation personnelle : décisions de nomination, attestations de versement de cautionnement, procès verbaux de prestation de serment et de passation de service ;

Considérant qu'en réponses aux injonctions afférentes, les comptables susnommés ont produit lesdites pièces ;

Qu'il y a lieu, en conséquence, de lever lesdites injonctions;

Considérant que les comptables ont produit les balances générales de leurs gestions respectives en réponses aux injonctions correspondantes ;

Qu'il y a également lieu de les lever ;

Considérant qu'en ce qui concerne les injonctions relatives à la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers, les comptables arguent, à juste titre, des difficultés de reconstituer les soldes de ces comptes au regard de l'ancienneté des gestions et des difficultés d'archivage;

Qu'il y a lieu de transformer ces injonctions fermes en injonctions pour l'avenir;

Considérant que M. Mor GUEYE a reporté en balance d'ouverture des valeurs inactives de la gestion 2001 la somme de 6 545 250 francs représentant le solde de clôture de la gestion 2000 au lieu de 6 557 705 francs, soit un écart de 12 455 francs;

Considérant que M. GUEYE n'apporte aucune justification par rapport à l'écart constaté;

Qu'en conséquence, il reste débiteur de cette différence de 12 455 francs qu'il devra rembourser sur ses deniers propres.

Considérant que durant la gestion 1997, les comptables MM. Sékou SAMBOU et Mamadou SARR ont payé les mandats imputés au chapitre 313 « cabinet du maire » compte 64 510 « secours aux indigents » au profit de divers particuliers pour un montant global de 1 425 500 francs, Monsieur SAMBOU, pour un montant de 1 325 000 francs et, Monsieur SARR, pour 100 000 francs sans produire à l'appui de ces dépenses, la preuve de l'état d'indigence des différents bénéficiaires en l'occurrence, les certificats d'indigence délivrés par les autorités compétentes;

Considérant que ces dépenses n'ont pas été, non plus, autorisées au moment de leur exécution par le conseil municipal en violation des dispositions de l'article 157 du code des collectivités locales;

Considérant que M. SARR invoque, d'une part l'absence d'une nomenclature des pièces justificatives des opérations de dépenses des collectivités locales prescrivant la production d'un certificat d'indigence à l'appui des dépenses de secours aux indigents, d'autre part, l'inscription de crédits

correspondants au budget voté par le conseil municipal et approuvé par le représentant de l'Etat et son mandatement par le maire aux profit de personnes qu'il juge devant en bénéficier;

Considérant que, la validité des créances s'entend la production de la justification formelle de l'existence d'une charge pesant sur la commune, ce qui, s'agissant d'une dépense relative aux paiement de secours à des indigents, est constitué par la production de la preuve de l'état d'indigence des bénéficiaires nonobstant l'inexistence d'une nomenclature des pièces justificatives des opérations de dépenses des collectivités locales;

Considérant que cette preuve n'est autre que le certificat d'indigence délivré par les autorités compétentes après les enquêtes des services sociaux ou de police permettant d'établir que les bénéficiaires sont bien indigents ;

Considérant que l'inscription dans le budget adopté puis approuvé respectivement par le conseil municipal et le représentant de l'Etat et le mandatement des dépenses correspondantes par le maire ne sauraient être considérés comme gage de régularité des dépenses incriminées ; et que le comptable suivant les dispositions de l'article 40 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, « avant de procéder au paiement des mandats, doit vérifier, sous sa responsabilité l'application des lois et règlements pour la dépense considérée ainsi que la validité des créances »;

Considérant que M. Sékou SAMBOU soutient qu'au moment du paiement de la dépense toutes les pièces justificatives ont été produites y compris les certificats d'indigence ;

Considérant que M. SAMBOU ne rapporte pas la preuve de ses affirmations, mais qu'en tout état de cause, le juge statuant sur pièces, si celles-ci ne sont pas produites, les dépenses afférentes sont réputées non justifiées, donc irrégulières ;

Considérant que pour justifier l'absence d'autorisation du conseil municipal, il considère que le vote du budget par l'organe délibérant constitue une habilitation d'exécuter l'ensemble des crédits inscrits aux chapitres et articles y figurant, qu'en conséquence point n'est besoin d'une autorisation de l'organe délibérant ;

Considérant que le budget voté et approuvé par les autorités compétentes est un acte d'autorisation permettant d'exécuter l'ensemble des crédits y figurant ;

Considérant que toutefois, l'exécution du budget est soumise aux lois et règlements qui régissent la dépense publique et qu'en réalité, chaque dépense, en fonction de sa nature est soumise au respect de la réglementation qui lui est propre ; qu'en l'occurrence, l'article 157 du code des collectivités locales précité impose que l'avis favorable du conseil soit requis avant de mandater ou de payer les dépenses de secours aux indigents ;

Considérant que les justifications apportées par les comptables aux injonctions relatives aux paiements irréguliers des secours aux indigents ne permettent pas de les lever ;

Que MM. SARR et SAMBOU restent, en conséquence, débiteurs des sommes payées ;

Considérant que le comptable M. Mamadou SARR a payé les dépenses d'acquisition de matériel de sonorisation pour 2 340 000 francs et de location de véhicule pour le maire pour 144 000 et 216 000 francs objet des mandats n°s 27, 29 et 30 émis respectivement durant les mois de septembre et octobre 1997 ;

Considérant que toutes ces dépenses ont été imputées au chapitre 509 « dépenses diverses » et au compte 6499 « autres dépenses » en lieu et place des imputations prévues par la nomenclature

budgétaire, respectivement 509 « dépenses diverses » 633707 « acquisition et installation d'appareil de sonorisation », pour la dépense d'acquisition de matériel de sonorisation, et 313 « cabinet du maire » 6303 « location de véhicule » ; et que, de surcroît, ces dépenses ont été exécutées sans couverture budgétaire car ne figurant ni dans le budget primitif ni dans les documents budgétaires modificatifs ;

Considérant que M. SARR considère qu'en l'absence de crédits ouverts aux comptes appropriés, les dépenses incriminées peuvent entrer dans le champ des « dépenses diverses » ;

Considérant que l'article 26 du décret 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales dispose que le maire ne peut engager, liquider ou ordonnancer aucune dépense à la charge de la commune au-delà des crédits régulièrement ouverts aux articles correspondants au budget et que l'article 40 du décret 66-510 précité précise que le receveur doit vérifier sous sa responsabilité la disponibilité des crédits et leur correcte imputation avant de procéder au paiement des mandats ;

Considérant que les justifications apportées par M. SARR ne sont pas satisfaisantes ;

Qu'il reste en conséquence débiteur des sommes payées ;

Considérant que le comptable, M. Sékou SAMBOU, a mis à la disposition du maire de la commune Monsieur Pape NDIAYE, la somme de 800 000 francs pour les dépenses diverses de son cabinet, cette dépense étant imputée au chapitre 313 « cabinet du maire » et au compte 6490 « dépenses diverses » ;

Considérant que cette dépense est insuffisamment justifiée, n'étant appuyée que par la décision autorisant le mandatement signée par le maire bénéficiaire et sans que l'objet précis de la dépense ne soit mentionné ;

Considérant que M. SAMBOU invoque les dispositions de l'article 17 du décret 62-0195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics qui rappelle les points de contrôle prescrits par la réglementation ;

Considérant qu'il dit « ne trouver aucun manquement vis-à-vis des dispositions dudit article d'autant que l'appréciation d'une dépense ne peut être fondée que sur les éléments matériels qui prouvent l'application de ces points de contrôle au moment du paiement de la dépense » ;

Considérant que les dispositions de l'article 40 du décret 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales précisent que : « avant de procéder au paiement des mandats, le receveur municipal doit vérifier, sous sa responsabilité la validité de la créance qui suppose la justification de la charge pesant sur la commune ;

Considérant que dans le cas d'espèce la nature de la dette n'est pas clairement identifiée en l'absence d'une justification suffisante et précise ;

Qu'en conséquence, M. SAMBOU reste débiteur de ladite somme de 800 000 francs ;

PAR CES MOTIFS,

Statuant définitivement

ARRETE :

Article 1 :

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peyravie.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

Les injonctions concernant la production des documents relatifs à la situation personnelle des comptables émises par l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Dalifort, en son article 2, sont levées ;

Article 2 :

Les injonctions concernant la production des balances générales des comptes de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Dalifort, en son article 3, sont levées ;

Article 3 :

Les injonctions concernant la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune de Dalifort, en son article 3, sont transformées en injonctions pour l'avenir ;

Article 4 :

Monsieur Mor GUEYE est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Dalifort pour la somme de 12 455 francs correspondant à la différence entre le solde de clôture de la gestion 2000 des opérations sur valeurs inactives et le solde d'ouverture des mêmes opérations pour la gestion 2001 ;

Article 5 :

M. Sékou SAMBOU est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Dalifort :

- de la somme 1 325 500 francs correspondant aux paiements irréguliers de secours aux indigents » au profit de divers particuliers, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de paiement des mandats n°s 5 à 18 des 14 et 16 juillet 1997 ;
- de la somme 800 000 francs mise à la disposition de Monsieur Pape NDIAYE, maire de la commune d'arrondissement de Dalifort sans justification suffisante, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de paiement du mandat n°1 du 17 juin 1997 ;

Article 6 :

M. Mamadou SARR est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Dalifort :

- de la somme de 100 000 francs correspondant aux paiements irréguliers de secours aux indigents au profit de divers particuliers, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de paiement du mandat n° 73 du 27 novembre 1997 ;
- de la somme 2 340 000 francs correspondant à des dépenses d'acquisition de matériel de sonorisation, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de paiement du mandat n° 27 du 2 septembre 1997 ;
- de la somme 144 000 et 216 000 francs correspondant à des dépenses de location de véhicule pour le maire, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de paiement des mandats n° 29 et 30 émis respectivement durant le mois d'octobre 1997 ;

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

Ainsi fait et jugé par la Cour des Comptes, Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, le vingt et un juillet deux mille dix ;

Ont siégé :

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;
Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;
Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;
Mamadou NDONG, conseiller, contre rapporteur ;
Amadou Bâ MBODJI, conseiller ;
Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;
Malick LY, conseiller ;
Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

En présence de Me Issa GUEYE, *greffier*.

Ont signé le présent arrêt :

Le Président

Le Greffier

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu' ils en seront légalement requis.

Rapport public 2012

Cour des Comptes, lot n° 427 Almadies BP 9097 Dakar-Peytavin.Tel.: +221338599697 Fax : +221338599040- www.courdescomptes.sn

COUR DES COMPTES

Arrêt n° 115 /CAACL/ 2010

Affaires n° RC 74, 75, 76, 77, 78/04 du 09 mars 2004

Formation

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;
Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;
Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;
Alassane Thierno BARRO, conseiller référendaire ;
Mamadou NDONG, conseiller référendaire, contre rapporteur ;
Amadou Bâ MBODJI, conseiller référendaire ;
Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;
Malick LY, conseiller ;
Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

Ministère public

M. Abdourahmane DIOUKHANE,
Commissaire du Droit

Greffier

Me Issa GUEYE

Audience

21/07/2010

Matière

Contrôle juridictionnel

Organisme

Commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao

Gestions

1997 à 2001

Nature de l'arrêt

Arrêt définitif

Comptables

MM. Sékou SAMBOU (du 1^{er} janvier 1997 au 31 juillet 1997), Mamadou SARR (du 1^{er} août 1997 au 18 décembre 2000) et Mor GUEYE (du 19 décembre 2000 au 31 décembre 2001)

Décision

Mise en débet

**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES ET DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Au nom du Peuple Sénégalais

L'an deux mille dix et le vingt et un du mois de juillet, à l'audience non publique de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, statuant en matière de contrôle juridictionnel ;

LA COUR

Vu l'arrêt n°07 du 12 juin 2008 par lequel il a été statué sur les comptes de gestion des exercices 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao rendus par les comptables publics, Messieurs Mamadou SARR et Mor GUEYE;

Vu la lettre n°02/09 en date du 27 janvier 2009 portant notification de l'arrêt n°06 du 12 juin 2008 précité et enjoignant aux comptables MM. Mamadou SARR, Mor GUEYE et Sékou SAMBOU de produire leurs justifications aux observations et injonctions contenues dans ledit arrêt dans un délai d'un mois conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes;

Vu les réponses produites en exécution de l'arrêt susvisé notamment les réponses des comptables MM. Mamadou SARR et Sékou SAMBOU par lettres respectivement des 5 mars 2009 et 25 février 2009 ;

Vu la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'Etat, notamment en son article 53, modifiée par les lois organiques n° 99- 70 et n° 99-72 du 17 février 1999 ;

Vu la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

Vu la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

Vu le décret n° 62-233 du 14 juin 1962 relatif au cautionnement des comptables publics ;

Vu le décret n° 63-476 du 13 juillet 1963 portant application de la délibération du 27 août 1962 relative à l'hypothèque forcée sur les biens des comptables publics ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales,

Vu le décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes ;

Vu l'ordonnance n° 015/06/CC/CAACL du 27 février 2006 du Président de la chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales portant désignation de rapporteur et de contre rapporteur pour l'instruction des affaires n° RC 74, 75, 76, 77, 78/04 du 09 mars 2004 concernant respectivement les gestions 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao;

Vu le rapport n° 000193 du 9 décembre 2009 du conseiller rapporteur ;

Vu les conclusions n° 264 du 18 février 2010 du Commissaire du Droit, ministère public près la Cour des Comptes ;

Entendu M. Boubacar TRAORE, conseiller, en son rapport;

Entendu M. Mamadou NDONG, conseiller référendaire, contre- rapporteur, en ses observations;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que dans l'arrêt n° 06 du 12 juin 2008 relatif aux comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao en jugement, la Cour a relevé que les comptables Monsieur Mamadou SARR, qui a rendu les comptes de gestion de 1997 à 2000 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao et Monsieur Mor GUEYE, celui de 2001, n'ont pas produit, à l'appui desdits comptes, les documents relatifs à leur situation personnelle : décisions de nomination, attestations de versement de cautionnement, procès verbaux de prestation de serment et de passation de service ;

Considérant qu'en réponses aux injonctions afférentes les comptables susnommés ont produit lesdites pièces ;

Qu'il y a lieu de les lever ;

Considérant que les comptables ont produit les balances générales de leurs gestions respectives en réponses aux injonctions correspondantes;

Qu'il y a également lieu de les lever ;

Considérant qu'en ce qui concerne les injonctions relatives à la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers, les comptables arguent à juste titre des difficultés de reconstituer les soldes de ces comptes au regard de l'ancienneté des gestions et des difficultés d'archivage;

Qu'il y a lieu eu égard à ces difficultés objectives de transformer ces injonctions fermes en injonctions pour l'avenir;

Considérant que durant la gestion 1997, les comptables MM. Sékou SAMBOU et Mamadou SARR ont payé les mandats imputés au chapitre 313 « cabinet du maire » compte 64 510 « secours aux indigents » au profit de divers particuliers pour un montant global de 4 350 500 francs, Monsieur SAMBOU, pour un montant de 1 020 000 francs et, Monsieur SARR, pour 3 330 000 francs sans produire à l'appui de ces dépenses, la preuve de l'état d'indigence des différents bénéficiaires en l'occurrence, les certificats d'indigence délivrés par les autorités compétentes;

Considérant que ces dépenses n'ont pas été, non plus, autorisées par le conseil municipal en violation des dispositions de l'article 157 du code des collectivités locales;

Considérant que M. SARR invoque d'une part l'absence d'une nomenclature des pièces justificatives des opérations de dépenses des collectivités locales prescrivant la production d'un certificat d'indigence à l'appui des dépenses de secours aux indigents, d'autre part, l'inscription de crédits correspondants au budget voté par le conseil municipal et approuvé par le représentant de l'Etat et son mandatement par le maire aux profit de personnes qu'il juge devant en bénéficier;

Considérant que, la validité des créances s'entend la production de la justification formelle de l'existence d'une charge pesant sur la commune, ce qui, s'agissant d'une dépense relative aux paiements de secours à des indigents, est constitué par la production de la preuve de l'état d'indigence des bénéficiaires nonobstant l'inexistence d'une nomenclature des pièces justificatives des opérations de dépenses des collectivités locales;

Considérant que cette preuve n'est autre que le certificat d'indigence délivré par les autorités compétentes après les enquêtes des services sociaux ou de police permettant d'établir que les bénéficiaires sont bien indigents ;

Considérant que l'inscription dans le budget adopté puis approuvé respectivement par le conseil municipal et le représentant de l'Etat et le mandatement des dépenses correspondantes par le maire ne sauraient être considérés comme gage de régularité des dépenses incriminées ; et

que le comptable suivant les dispositions de l'article 40 du décret 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, « avant de procéder au paiement des mandats, doit vérifier, sous sa responsabilité l'application des lois et règlements pour la dépense considérée ainsi que la validité des créances » ;

Considérant que M. Sékou SAMBOU soutient qu'au moment du paiement de la dépense toutes les pièces justificatives ont été produites y compris les certificats d'indigence ;

Considérant que M. SAMBOU ne rapporte pas la preuve de ses affirmations, mais qu' en tout état de cause, le juge des comptes statue sur pièces, si celles-ci ne sont pas produites, les dépenses afférentes sont réputées non justifiées, donc irrégulières ;

Considérant que pour justifier l'absence d'autorisation du conseil municipal, il considère que le vote du budget par le conseil municipal constitue une habilitation d'exécuter l'ensemble des crédits inscrits aux chapitres et articles y figurant ; qu'en conséquence, point n'est besoin d'une autorisation de l'organe délibérant ;

Considérant que le budget voté et approuvé par les autorités compétentes est un acte d'autorisation permettant d'exécuter l'ensemble des crédits y figurant ;

Considérant que toutefois, l'exécution du budget est soumise aux lois et règlements qui régissent la dépense publique et qu'en réalité, chaque dépense, en fonction de sa nature est soumise au respect de la réglementation qui lui est propre ; qu'en l'occurrence, l'article 157 du code des collectivités locales précité impose que l'avis favorable du conseil soit requis avant de mandater ou de payer les dépenses de secours aux indigents ;

Considérant que les justifications apportées par les comptables aux injonctions relatives aux paiements irréguliers des secours aux indigents ne permettent pas de les lever ;

Que MM. SARR et SAMBOU restent, en conséquence, débiteurs des sommes payées ;

Considérant qu'injonction est faite au comptable, M.SARR, de justifier le paiement de subventions à une association non reconnue d'utilité publique, en l'occurrence l' ASC les Jammaars pour un montant de 2 000 000 de francs, en violation des dispositions de l'article 820 du COCC ; qu'en effet, l'article susvisé indique que « seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent bénéficier de subventions publiques » ;

Considérant qu' en réponse, M. SARR invoque l'article 821 du COCC qui autorise les associations à but culturel, social et sportif ainsi que celles participant à l'effort de santé publique à bénéficier de subventions même si elles ne sont pas reconnues d'utilité publique ;

Considérant que les justifications apportées à l'injonction sont pertinentes et qu'elles permettent en conséquence de lever l'injonction correspondante ;

PAR CES MOTIFS,
Statuant définitivement

ARRETE :

Article 1 :

Les injonctions concernant la production des documents relatifs à la situation personnelle des comptables émises par l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao, en son article 2, sont levées ;

Article 2 :

Les injonctions concernant la production des balances générales des comptes de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao, en son article 3, sont levées ;

Article 3 :

Les injonctions concernant la production des états de développement des comptes de tiers et des comptes financiers de leurs gestions respectives émises à l'encontre des comptables MM. Mamadou SARR et Mor GUEYE dans l'arrêt n°6 du 12 juin 2008 portant sur l'examen des comptes de gestion de 1997 à 2001 de la commune de Djida Thiaroye Kao, en son article 3, sont transformées en injonctions pour l'avenir ;

Article 4 :

M. Sékou SAMBOU est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao de la somme globale de 1 020 000 francs correspondant aux paiements irréguliers des mandats n°s 6, 7, 10, 14 à 22 des 6, 18, 23 et 24 juin, des 7, 14, 16, 21, 23 et 29 juillet, 13 août 1997 de secours aux indigents » au profit de divers particuliers, augmentée des intérêts de droit à compter des dates de paiement desdits mandats ;

Article 5 :

M. Mamadou SARR est constitué débiteur au profit de la commune d'arrondissement de Djida Thiaroye Kao de la somme globale de 3 330 000 francs correspondant aux paiements irréguliers des mandats n°s 24 à 48, 51, 55, 56, 71 à 83, et 92 à 97 des 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 26, 29 et 30 septembre, des 2, 8, 10, 17, 21, 24 et 27 octobre et 11, 21, 24, 25 et 28 novembre 1997 de secours aux indigents au profit de divers particuliers, augmentée des intérêts de droit à compter des dates de paiement desdits mandats ;

Article 6 :

L'injonction faite au comptable, M.SARR, de justifier le paiement de subventions à une association non reconnue d'utilité publique, en l'occurrence l'ASC les Jammaars pour un

montant de 2 000 000 de francs, en violation des dispositions de l'article 820 du COCC est levée ;

Ainsi fait et jugé par la Cour des Comptes, Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, le vingt et un juillet deux mille dix.

Ont siégé :

MM.

Mamadou TOURE, président de chambre ;
Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;
Joseph NDOUR, conseiller référendaire ;
Mamadou NDONG, conseiller, contre rapporteur ;
Amadou Bâ MBODJI, conseiller ;
Boubacar TRAORE conseiller, rapporteur ;
Malick LY, conseiller ;
Amadou Lamine KEBE, conseiller ;

En présence de Me Issa GUEYE, *greffier*.

Ont signé le présent arrêt :

Le Président

Le Greffier

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux régionaux d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

COUR DES COMPTES

Arrêt n° 0146/CAACL/2011

Affaire n° 01/10

Formation :

Président

M. Mamadou TOURE, Président de la Chambre ;

Conseillers

MM.

Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;

Joseph NDOUR, conseiller référendaire, contre rapporteur ;

Alassane Thierno BARRO, conseiller référendaire ;

Mamadou NDONG, conseiller référendaire ;

Amadou BA MBODJI, conseiller référendaire ;

Boubacar TRAORE, conseiller ;

Malick LY, conseiller ;

Ahmadou Lamine KEBE, conseiller, rapporteur.

-

Ministère public

M. Fara MBODJ,

Commissaire du Droit

Greffier

Me GUEYE

Matière

Contrôle juridictionnel (demande de quitus)

Comptable

M. Mor FALL

Décision

Délivrance de quitus

**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES ET DES
COLLECTIVITES LOCALES**

Au nom du Peuple Sénégalais

L'an deux mille onze et le sept juillet, à la séance non publique de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales, statuant définitivement en matière de contrôle juridictionnel (demande de quitus) ;

Vu la demande du 14 septembre 2010 formulée par Monsieur Mor FALL afin que quitus lui soit délivré pour ses gestions en qualité de comptable principal de la commune et des communautés rurales de Kébémér entre le 6 août 1992, date de sa nomination comme percepteur de Kébémér et le 26 avril 1995, date de sa cessation de fonction ;

Vu l'ordonnance n° 60-17 du 03 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour Suprême ;

Vu la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances, modifiée ;

Vu la loi organique n° 96-30 du 21 octobre 1996 sur le Conseil d'Etat, modifiée par les lois organiques n° 99-70 et 99-72 du 17 février 1999 ;

Vu la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

Vu le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

Vu le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, modifié ;

Vu le décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales ;

Vu le décret n° 99-499 du 08 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;

Vu les pièces jointes à la demande de M. HANE ou produites pendant l'instruction en particulier, l'arrêté n° 010925/ACCT/MEFP du 6 août 1992 le nommant percepteur de Kébémér, une fiche reconstituant sa carrière et les décisions de décharge datées du 31 décembre 2007 du Directeur du Trésor et de la Comptabilité publique et relatives aux gestions 1983-1984 à 1996 des communautés rurales de : Darou Mousty, Sam Yabal, Ndoyene, Toubà Merina, Mbadiane, Darou Marnane, Ndande, Kab Gaye, Thieppe, Bandegne Oualoff, Diocoul, Sagatta, Thiolo Fall, Gueoul, Kaneb Ndiob et Loros, l'arrêt sans numéro du Conseil d'Etat du 17 février 1997 relatif aux gestions de la commune de Kébémér du 1^{er} juillet 1976 au 31 décembre 1995 et le décret n° 2009-1244 du 6 novembre 2009 le nommant dans le corps des Inspecteurs généraux d'Etat ;

Vu l'ordonnance n° 0002/CC/CAACL du 2 avril 2010 du Président de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales portant désignation de M. Ahmadou Lamine KEBE et de M. Joseph NDOUR en qualité de rapporteur et de contre-rapporteur respectivement ;

Vu le rapport n° 000204 du 12 mai 2010 du conseiller rapporteur ;

Vu les conclusions n° 290 du 1^{er} avril 2011, du Commissaire du Droit, ministère public près la Cour des Comptes ;

Entendu M. Ahmadou Lamine KEBE, conseiller, en son rapport ;

Entendu M. Joseph NDOUR, conseiller référendaire, contre-rapporteur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

I/ Sur les faits de la cause

CONSIDERANT que Monsieur Mor Fall, ancien inspecteur du Trésor nommé Inspecteur général d'Etat, sollicite de la Cour des Comptes délivrance de quitus sur ses gestions de la commune et des communautés rurales de Kébémér ;

Qu'à l'appui de sa requête, il a fourni les décisions et arrêts de décharge sur l'ensemble de ses gestions de comptable public principal, entre sa sortie de l'Ecole nationale d'Administration et de la Magistrature, le 12 septembre 1990 et le 6 novembre 2009 et le décret portant respectivement sa nomination dans le corps des Inspecteurs généraux d'Etat ;

II/ Sur la recevabilité de la requête

CONSIDERANT que trois conditions sont exigées pour la recevabilité de la requête, à savoir la régularité de la saisine, la compétence de la chambre et la sortie de fonction du demandeur ;

2.1 – Sur la régularité de la saisine

CONSIDERANT que le mode normal de saisine de la Cour par les comptables publics est la reddition de leurs comptes dans les formes prescrites par les dispositions légales et réglementaires en vigueur à la fin de chaque année de gestion ;

Que cela implique la possibilité pour tout comptable public qui a régulièrement satisfait à son obligation de rendre compte d'obtenir que le juge des comptes lui délivre spontanément quitus à sa sortie des fonctions de comptable public ;

Qu'à défaut d'une telle initiative du juge des comptes, il ne saurait être invoqué aucun motif pour déclarer irrégulière une demande de quitus émanant d'un ancien comptable public qui se prévaut, comme M. FALL, en l'occurrence, de décisions et d'arrêt de décharge du Conseil d'Etat ;

Que par conséquent, la demande de M. FALL doit être déclarée régulière ;

2.2 – Sur la compétence de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales

CONSIDERANT que M. FALL n'a exercé comme fonctions de comptable public tenu à la reddition des comptes devant le juge des comptes que celles des collectivités locales du département de Kébémér ;

Qu'en application des dispositions de l'article 8 du décret n° 99-499 du 08 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 qui fixe les compétences de la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales d'une part, et de l'article 38 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes d'autre part, il échet de dire que la chambre de céans est compétente pour examiner la demande de M. FALL ;

2.3 – Sur la situation administrative du demandeur

CONSIDERANT que la sortie de fonction de M. Mor Fall résulte du décret n° 2009-1244 du 6 novembre 2009 le nommant Inspecteur général d'Etat, le sortant ainsi du cadre du Trésor ;

Qu'en conséquence, M. FALL réunit les trois conditions requises pour que sa requête soit déclarée recevable ;

Qu'il y a lieu de l'examiner au fond ;

III/ Sur le fond

CONSIDERANT qu'il résulte des pièces versées au dossier que les fonctions de comptable public exercées par M. FALL ont été uniquement celles de percepteur, receveur municipal et receveur de communautés rurales à Kébémér ;

Que pour chacune de ces gestions, M. FALL a obtenu décharge par décision du Directeur du Trésor et de la Comptabilité publique ou arrêt du Conseil d'Etat ;

Qu'au total, aucune charge n'a été retenue contre M. FALL au titre de ses gestions passées de comptable public ;

Qu'il y a lieu de déclarer sa requête fondée et en conséquence lui délivrer quitus ;

PAR CES MOTIFS

Statuant définitivement

ARRETE

Article premier : La requête de Monsieur Mor FALL est déclarée recevable.

Article 2 : Monsieur Mor FALL est déclaré quitte et libre de sa gestion de comptable public terminée le 26 avril 1995.

Article 3 : Il est donné mainlevée et dit que radiation sera faite de toutes oppositions et inscriptions mises sur ses biens et que son cautionnement sera restitué ou ses cautions dégagées s'il n'y a empêchement pour autre cause et sauf l'accomplissement des formalités prescrites par les règlements administratifs.

Ainsi fait, jugé et prononcé par la Chambre des Affaires administratives et des Collectivités locales de la Cour des Comptes, statuant définitivement en sa séance du sept juillet 2011, à laquelle étaient présents :

Président

M. Mamadou TOURE, président de chambre ;

Conseillers

MM.

Hamidou AGNE, conseiller référendaire ;

Joseph NDOUR, conseiller référendaire, contre-rapporteur ;

Alassane Thierno BARRO, conseiller référendaire ;

Mamadou NDONG, conseiller référendaire ;

Amadou BA MBODJI, conseiller référendaire ;

Boubacar TRAORE, conseiller ;

Malick LY, conseiller ;

Ahmadou Lamine KEBE, conseiller, rapporteur.

En présence de Me GUEYE, greffier.

Ont signé :

Le Président

Le Greffier