

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple – un but – une foi

Présidence de la République

Inspection Générale D'Etat



RAPPORT SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA REDDITION DES COMPTES



2017

**RAPPORT SUR L'ETAT
DE LA GOUVERNANCE ET
DE LA REDDITION DES COMPTES**

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi

Présidence de la République

Inspection générale d'Etat

**RAPPORT SUR L'ETAT
DE LA GOUVERNANCE ET
DE LA REDDITION DES COMPTES**

2017

© **Inspection générale d'Etat**
Présidence de la République
Avenue Léopold Sédar Senghor
BP 4026 Dakar (Sénégal)
Tél. : (221) 33 889 35 36 / 33 823 14 60
Fax : (221) 33 823 27 16
<https://www.ige.sn>

Les textes visés, dans le présent rapport, sont ceux qui étaient en vigueur, au moment de la constatation des faits et de la formulation des mesures de redressement.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|---------------|
| SIGLES ET ABREVIATIONS | 13 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 17 |
| MOT DU VERIFICATEUR GENERAL..... | 19 |
| INTRODUCTION | 23 |
| PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE | 29 |
| CHAPITRE I : DIRECTIONS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT (DAGE) | 30 |
| SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE | 32 |
| SOUS-SECTION 1 : CADRES STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL | 32 |
| A. Besoin de Mise à jour du dispositif réglementaire.. | 32 |
| B. Besoin d'actualisation et d'adaptation | 35 |
| SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL | 40 |
| A. Carences dans l'exécution des attributions | 40 |
| B. Irrégularités dans la gestion des personnels | 42 |
| SECTION 2 : GESTION FINANCIERE | 54 |
| SOUS-SECTION 1 : EXECUTION BUDGETAIRE | 54 |
| A. Besoin d'optimisation de l'exécution budgétaire | 54 |
| B. Manquements dans la gestion de ressources spécifiques | 57 |

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

| | |
|--|------------|
| SOUS-SECTION 2 : COMMANDE PUBLIQUE | 68 |
| A. Manquements organisationnels et fonctionnels | 68 |
| B. Irrégularités persistantes dans l'exécution des marchés | 74 |
| SOUS-SECTION 3 : COMPTABILITE DES MATIERES .. | 80 |
| A. Besoins de renforcement qualitatif du personnel d'exécution | 80 |
| B. Carences dans la tenue de la comptabilité | 82 |
| CHAPITRE II : AUTRES SERVICES PUBLICS | 88 |
| SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE | 88 |
| SOUS-SECTION 1 : CADRES STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL | 88 |
| A. Besoin de rationalisation de missions stratégiques . | 89 |
| B. Besoin d'adaptation du cadre juridique de structures | 94 |
| SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL | 102 |
| A. Manquements dans le fonctionnement des services | 102 |
| B. Irrégularités dans l'administration et la gestion des personnels | 103 |
| SECTION 2 : GESTION FINANCIERE | 105 |
| SOUS-SECTION 1 : OPERATIONS BUDGETAIRES ... | 106 |
| A. Stabilisation des crédits budgétaires | 106 |
| B. Optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat | 107 |

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

| | |
|--|-----|
| SOUS-SECTION 2 : COMMANDE PUBLIQUE | 108 |
| A. Non-exhaustivité de l'information | 108 |
| B. Autres types d'irrégularités | 109 |

**DEUXIEME PARTIE : GOUVERNANCE DES
ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES ET AUTRES
ORGANISMES PUBLICS..... 111**

**CHAPITRE I : ENTREPRISES PUBLIQUES,
AGENCES ET STRUCTURES ASSIMILEES..... 112**

SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE 112

| | |
|--|-----|
| SOUS-SECTION 1 : CADRE STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL | 112 |
| A. Nécessité d'un recadrage institutionnel | 114 |
| B. Nécessité d'un recadrage organisationnel | 124 |

SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL 132

| | |
|--|-----|
| A. Ressources humaines : Besoin d'une meilleure codification | 132 |
| B. Rémunérations : Besoin d'application des normes existantes | 136 |

SECTION 2 : GESTION FINANCIERE 139

| | |
|--|-----|
| SOUS-SECTION 1 : CADRE FINANCIER | 139 |
| A. Qualité des états financiers | 139 |
| B. Régime financier inadéquat | 144 |

**SOUS-SECTION 2 : MISE EN PLACE ET EXECUTION
DES BUDGETS 147**

| | |
|------------------------------------|-----|
| A. Mise en place des budgets | 147 |
| B. Exécution des budgets | 154 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE II : PROGRAMMES | 180 |
| SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE | 182 |
| SOUS-SECTION 1 : DISPOSITIF DE PILOTAGE | 182 |
| A. Cas du PGDSU | 182 |
| B. Cas du PRCA | 188 |
| SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA MISE EN ŒUVRE | 190 |
| A. Cas du PGDSU | 190 |
| B. Cas du PRCA | 191 |
| SOUS-SECTION 3 : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 192 |
| A. Cas du PGDSU | 192 |
| B. Cas du PRCA | 197 |
| SECTION 2 : GESTION FINANCIERE | 198 |
| SOUS-SECTION 1 : CADRE BUDGETAIRE | 198 |
| A. Cas du PGDSU | 199 |
| B. Cas du PRCA | 204 |
| SOUS-SECTION 2 : EXECUTION BUDGETAIRE | 206 |
| A. Cas du PGDSU | 206 |
| B. Cas du PRCA | 214 |
| SOUS-SECTION 3 : MARCHES PUBLICS | 222 |
| A. Cas du PGDSU | 222 |
| B. Cas du PRCA | 226 |
| CONCLUSION | 227 |
| MEMENTO | 233 |

SIGLES ET ABBREVIATIONS

| | |
|----------------|--|
| ACBEP | Agence de Construction des Bâtiments et Edifices publics |
| ADIE | Agence de l'Informatique de l'Etat |
| AJE | Agent Judiciaire de l'Etat |
| ANACIM | Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie |
| ANCF | Agence nationale des Chemins de Fer |
| APIX | Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux |
| APRODAK | Agence pour la Propreté de Dakar |
| APROSEN | Agence pour la Propreté du Sénégal |
| ARM | Agence de Régulation des Marchés |
| ARMP | Autorité de Régulation des Marchés publics |
| AUCE | Acte uniforme de l'OHADA portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises |
| BCEAO | Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| BID | Banque islamique de Développement |
| BNSP | Brigade nationale des Sapeurs-Pompiers |
| BOM | Bureau Organisation et Méthodes |
| CADAK | Communauté des Agglomérations de Dakar |
| CAR | Communauté des Agglomérations de Rufisque |
| CCAP | Cahier des Clauses administratives et particulières |
| CCVA | Commission de Contrôle des Véhicules administratifs |

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

| | |
|---------------|--|
| CDD | Contrat à durée déterminée |
| CDP | Commission de Protection des Données personnelles |
| CDSMT | Cadre de Dépenses sectorielles à moyen terme |
| CEDEAO | Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CGI | Code général des Impôts |
| CICAD | Centre international de Conférences Abdou Diouf |
| CM | Commission des Marchés |
| CMIRP | Commission Média Information Relations publiques |
| CMP | Code des Marchés publics |
| CNC | Commission nationale de Cryptologie |
| CNSA | Conseil national de Sécurité alimentaire |
| COA | Code des Obligations de l'Administration |
| COF | Contrôleur des Opérations financières |
| CPM | Cellule de Passation des Marchés |
| CRD | Comité de Règlement des Différends |
| CRE | Centre de Recherche et d'Essais |
| CSA | Commissariat à la Sécurité alimentaire |
| CSE | Centre de Suivi écologique |
| CUD | Communauté urbaine de Dakar |
| DAGE | Direction de l'Administration générale et de l'Équipement |
| DCEFE | Direction de la Coopération économique et des Financements extérieurs |
| DCMP | Direction centrale des Marchés publics |
| DEFCCS | Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols |

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

| | |
|---------------|--|
| DES | Directeur de l'Enseignement supérieur |
| DGAT | Direction générale de l'Administration territoriale |
| DGF | Délégation générale pour l'Organisation du XV ^{ème} Sommet de la Francophonie |
| DGP | Délégation générale au Pèlerinage aux Lieux Saints de l'Islam |
| DGPSSN | Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale |
| DGR | Direction générale de la Recherche |
| DMTA | Direction du Matériel et du Transit administratifs |
| DPC | Direction de la Protection civile |
| DPVE | Direction de la Planification et de la Veille environnementale |
| DRP | Demande de Renseignements et de Prix |
| DSU | Déchets solides urbains |
| FERA | Fonds d'Entretien routier autonome |
| FIRST | Fonds d'Impulsion de la Recherche scientifique et technique |
| FPST | Fonds des Publications scientifiques et techniques |
| IGE | Inspection générale d'Etat |
| ITA | Institut de Technologie alimentaire |
| LOLF | Loi organique relative aux Lois de Finances |
| MOD | Maître d'ouvrage délégué |
| MSAD | Manufactures sénégalaises des Arts décoratifs |
| ONPN | Office national des Pupilles de la Nation |
| OIF | Organisation internationale de la Francophonie |

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

| | |
|-----------------|--|
| OIPC | Organisation internationale de la Protection civile |
| PGDSU | Programme de Gestion des Déchets solides urbains de la Région de Dakar |
| PNASA | Programme national d'Appui à la Sécurité alimentaire |
| PNGD | Programme national de Gestion des Déchets |
| PPM | Plan de Passation des Marchés |
| PRCA | Programme de Renforcement et de Consolidation des Acquis |
| PSSA | Programme spécial de Sécurité alimentaire |
| PSSI-ES | Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'Etat du Sénégal |
| PTA | Plan de Travail annuel |
| RTS | Radiodiffusion Télévision sénégalaise |
| SIGFIP | Système intégré de Gestion des Finances publiques |
| SIGTAS | Système intégré de Gestion des Taxes du Sénégal |
| SIM | Système d'Information sur les marchés |
| SOPROSEN | Société pour la Propriété du Sénégal |
| SYSCOA | Système comptable ouest-africain |
| TOM | Taxe d'enlèvement des Ordures ménagères |
| TVA | Taxe sur la Valeur ajoutée |
| UCG | Unité de Coordination de la Gestion des Déchets solides |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |
| UGP | Unité de Gestion de Programme |
| ZAR | Zones à Risques alimentaires |

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1 :** Crédits budgétaires du FIRST
- Tableau n° 2 :** Crédits budgétaires du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture
- Tableau n° 3 :** Répartition des marchés de la DGF exécutés en 2013 suivant le mode de passation
- Tableau n° 4 :** Répartition des marchés de la DGF exécutés en 2014 suivant le mode de passation
- Tableau n° 5 :** Incohérences sur régularisations effectuées par la DGF
- Tableau n° 6 :** Produit du recouvrement de la TOM pour la Ville de Dakar
- Tableau n° 7 :** Prix de location par l'UCG de polybennes et camions

MOT DU VERIFICATEUR GENERAL

La présentation du rapport sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes est l'occasion pour l'Inspection générale d'Etat (IGE), en sa qualité d'institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif, de donner une information objective sur la marche du service public.



En application de la loi portant Statut des Inspecteurs généraux d'Etat et selon une tradition désormais bien établie, ce rapport est remis au Président de la République à l'occasion d'une cérémonie solennelle.

Dans son approche, le présent rapport, établi au titre de l'année 2017, met en exergue les manquements récurrents dans la gouvernance de l'Administration centrale et des administrations décentralisées de l'Etat.

L'accent mis sur ces insuffisances ne procède pas d'un choix méthodologique délibéré, mais découle, plutôt, de la situation actuelle des structures publiques dont les missions, l'organisation et le fonctionnement nécessitent, encore, des efforts d'adaptation et de rationalisation. Pour autant, par souci d'objectivité, les bonnes pratiques de gestion sont évoquées, chaque fois que relevées.

Dans sa conception, le présent rapport s'articule, comme il est de tradition, en deux (02) parties consacrées, respectivement, à la gouvernance de l'Administration centrale, des administrations décentralisées et des autres organismes publics. Il s'emploie, également, à travers divers exemples, à analyser leur gestion administrative et leur gestion financière.

De manière spécifique, le rapport accorde une large place aux directions de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) qui, au sein des ministères, sont des acteurs-clés du processus budgétaire, de la commande publique, ainsi que de la gestion des ressources humaines et des matières. Il s'intéresse, aussi, à d'autres directions nationales et dispositifs de mise en œuvre de l'action publique, en l'occurrence les délégations générales et les programmes.

En sus de l'examen de leur gestion, a été aussi apprécié l'exercice, par ces différentes entités, des missions qui leur sont confiées. Elles se rapportent à des politiques publiques, comme la protection civile, la sécurité alimentaire, le cadre de vie et l'environnement ou sont relatives à l'organisation d'événements diplomatiques ou religieux, en l'occurrence le XV^{ème} Sommet de la Francophonie et l'édition 2016 du Pèlerinage aux Lieux saints de l'Islam.

Les diverses constatations et recommandations du rapport soulignent l'importance, pour l'Etat, du triptyque évaluation-anticipation-adaptation, dans l'impulsion, la mise en œuvre et le suivi de réformes, de politiques et de missions stratégiques.

Elles témoignent encore de l'urgente nécessité de mettre en place, dans les administrations, des dispositifs de contrôle interne de qualité.

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Dans le mémento de son précédent rapport, l'IGE rappelait ses prérogatives en matière d'encadrement et de suivi du contrôle interne, ainsi que ses initiatives pour le renforcement des capacités des inspections internes, avec l'appui de l'Etat et le soutien de partenaires techniques et financiers que sont la Banque mondiale, l'Agence des Etats-Unis pour le Développement international (USAID), le Canada et le Luxembourg.

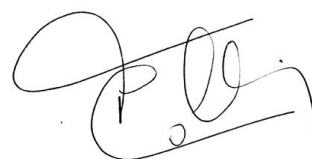
Toutefois, quelle que soit la qualité des dispositifs de contrôle, il est fondamental de travailler à l'avènement d'une culture de la reddition des comptes et à l'enracinement de l'Ethique chez les agents de l'Etat.

C'est une telle perspective qui a inspiré, notamment, la création du mémento, dont le thème porte, cette année, sur « *LE SECRET* ».

Dans un contexte, national et international, où l'accès à l'information, la protection des données et la sécurité sont devenus des questions cruciales de gouvernance, il est important de rappeler les dispositions légales qui encadrent cette notion dans l'Administration.

Telles sont les grandes lignes de ce cinquième rapport sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes que je me fais l'agréable devoir de remettre au Président de la République.

Le Vérificateur général

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Collin', written over a horizontal line.

François COLLIN

INTRODUCTION

La loi n° 2011-14 du 08 juillet 2011 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-23 du 11 août 2005 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, modifiée, prescrit au Vérificateur général du Sénégal, de remettre au Président de la République, annuellement, un Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes.

L'objectif majeur ainsi poursuivi est de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance, notamment par l'amélioration de la performance des services publics.

Comme souvent rappelé, le rapport vise à rendre compte de la gestion publique, durant une période donnée, dans le respect du secret qui caractérise les travaux de l'Inspection générale d'Etat (IGE).

A cet effet, il repose, essentiellement, sur les missions de contrôle effectuées par l'IGE, mais il restitue également les appréciations tirées de l'exploitation des actes dont les inspecteurs généraux d'Etat ont eu connaissance à la faveur de l'accomplissement de leur rôle de conseil et d'alerte.

Etant un précieux outil de communication, le rapport se doit d'être d'une compréhension aisée par tous ses lecteurs, à travers un style de rédaction accessible, sans pour autant altérer les constatations et recommandations formulées.

Le rapport de 2017, cinquième du genre, s'inscrit dans le cadre et l'esprit qui viennent d'être rappelés.

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Il couvre l'intervalle de temps compris entre août 2016 et décembre 2017, période durant laquelle l'IGE a conduit les missions de contrôle ayant débouché sur les différentes constatations et recommandations relatées dans le présent rapport, même si les faits concernés ont, parfois, pu intervenir antérieurement.

Il s'articule autour de deux (02) parties axées, respectivement, sur l'Administration centrale et sur diverses administrations décentralisées et autres organismes publics. La gouvernance de ces différentes entités est analysée, aussi bien sous l'angle de la gestion administrative que sous celui de la gestion financière.

Confirmant l'orientation progressivement thématique du rapport, celui de 2017 met un accent particulier, dans sa première partie, sur la gestion des Directions de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) qui sont au cœur du processus budgétaire dans les ministères.

Elles ont aussi, en règle générale, deux autres missions, à savoir la gestion des ressources humaines, ainsi que celle du matériel et des équipements. Les missions de ces structures seront amenées à évoluer, avec la mise en œuvre du Nouveau Cadre harmonisé des Finances publiques dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Au regard de ce qui précède, l'IGE a estimé qu'il était avisé de proposer au Président de la République de procéder à un contrôle sur un échantillon représentatif de DAGE. Suite à la validation de son programme annuel, elle a, ainsi, conduit des missions de vérification administrative et financière dans les DAGE des six (06) ministères ci-après :

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

- Ministère de l'Intérieur ;
- Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement ;
- Ministère de l'Education nationale ;
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (devenu Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation) ;
- Ministère de la Culture ;
- Ministère de l'Environnement et du Développement durable.

Toujours dans la première partie du rapport, sont retracées les constatations et recommandations issues de la vérification administrative et financière de la Direction de la Protection civile (DPC) et de l'audit du Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA).

Par ailleurs, l'IGE a diligenté, au cours de la période de référence, des vérifications administratives et financières auprès de la Délégation générale à l'Organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie (DGF)¹, des Manufactures sénégalaises des Arts décoratifs (MSAD) et du Programme de Gestion des Déchets solides urbains de la Région de Dakar (PGDSU).

Des enquêtes ont été menées également sur un programme d'acquisition de véhicules, à l'Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie (ANACIM), et sur l'exécution financière du Programme de Renforcement et de Consolidation des Acquis (PRCA), au Ministère de l'Environnement et du Développement durable.

¹ Il convient de noter que la DGF a été dissoute par décret n° 2015-1868 du 10 décembre 2015, bien avant le démarrage de la mission de vérification

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

L'IGE a aussi assuré la supervision, d'une part, de l'organisation du Pèlerinage aux Lieux saints de l'Islam qui est une activité traditionnelle et, d'autre part, de l'audit de plusieurs structures publiques décentralisées dont l'Office national des Pupilles de la Nation (ONPN).

Les conclusions de ces différentes missions font l'objet de la seconde partie du rapport.

Enfin, le « *MEMENTO* » de cette année est axé sur « *LE SECRET* ». Il faut rappeler que cette partie du rapport a pour objet de traiter d'un ou de plusieurs grands principes et de vertus cardinales de la bonne gouvernance, pour mieux les faire connaître et en susciter une meilleure application.



Le Président de la République entouré du Vérificateur général, des Inspecteurs généraux d'Etat, des Assistants de Vérification et de membres du personnel administratif et technique de l'Inspection générale d'Etat

PREMIERE PARTIE

GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'Administration centrale est constituée de l'ensemble des services disposant de compétences nationales. Elle a une mission de mise en œuvre des politiques publiques relevant des différents départements ministériels et assure, au niveau national, un rôle de conception, d'exécution, d'animation, d'évaluation et de contrôle.

Son rôle stratégique dans le fonctionnement de l'Etat justifie les vérifications opérées par l'IGE au niveau des Directions de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE) et d'autres services publics.

La première partie du présent rapport traite de la gouvernance de ces administrations, avec un premier chapitre consacré aux DAGE et un second à la gestion d'autres structures de l'Administration centrale.

CHAPITRE I

DIRECTIONS DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE L'EQUIPEMENT (DAGE)

Au sein d'un ministère, la DAGE est, dans le principe, l'élément central et fédérateur du processus budgétaire. En plus de ce rôle éminent, elle a aussi, en règle générale, deux (02) autres missions, à savoir :

- la gestion du matériel et des équipements ;
- la gestion des ressources humaines.

Ces différentes prérogatives placent cette structure au cœur de la gouvernance administrative, comme de la gouvernance économique et financière de l'Etat.

Le budget est l'instrument financier par lequel le pouvoir exécutif planifie et met en œuvre son programme annuel d'activités, sur autorisation de l'Assemblée nationale et sous son contrôle, ainsi que celui de la Cour des Comptes.

Sa préparation, son élaboration, son adoption et son exécution obéissent à des règles de procédure fixées par la Constitution et divers textes législatifs et réglementaires, notamment la loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016, le décret n° 2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'Etat et le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique.

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Sous la supervision du ministre, la DAGE s'accorde avec les différentes structures du département sur leurs projets de budget, compte tenu des orientations définies dans la lettre de cadrage macroéconomique et la circulaire relative à la préparation du projet de loi de finances, établies, annuellement, par le Ministre chargé des Finances.

Ces prévisions sont, ensuite, consolidées dans un document unique constituant le projet de budget du ministère qui doit tenir compte des plafonds de dépense fixés par le Premier Ministre, sur proposition du Ministre chargé des Finances. Les ministères ayant validé un cadre de dépenses sectorielles à moyen terme préparent leurs projections budgétaires pluriannuelles en accord avec les plafonds indiqués dans le cadre de dépenses triennal.

Le projet de budget de chaque ministère, auquel est joint un rapport de présentation, est ensuite discuté avec les services compétents du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, à l'occasion d'une « *conférence budgétaire* ». Les points éventuels de désaccord peuvent, à la demande du ministre concerné, être soumis au Ministre chargé des Finances, pour pré-arbitrage et, en cas de besoin, au Premier Ministre, pour arbitrage.

Au terme de tout ce processus, le projet de loi de finances initiale est soumis à l'examen du Conseil des Ministres, dans la seconde quinzaine du mois de septembre, préalablement à son dépôt à l'Assemblée nationale, au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique. Le Président de la République promulgue la loi de finances adoptée qui est publiée au plus tard le 31 décembre.

Privilégiant une approche par les risques liés, notamment, à l'importance du budget annuel exécuté ou des effectifs à gérer,

l'IGE a conduit des missions de vérification administrative et financière dans les DAGE des six (06) ministères évoqués dans l'introduction.

Ces vérifications ont fait ressortir divers constats, relativement à la gestion administrative et à la gestion financière dans ces directions.

SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE

Cette section traite des aspects liés au cadre stratégique et organisationnel des DAGE, ainsi qu'à leur fonctionnement.

SOUS-SECTION 1 : CADRES STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL

Les contrôles menés auprès des DAGE révèlent, pour certaines, divers manquements qui rendent nécessaire l'évolution de leur dispositif normatif. De manière plus large, les innovations du Nouveau Cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA appellent à une réflexion stratégique sur les missions et l'organisation optimale de ces directions.

A. Besoin de mise à jour du dispositif réglementaire

Les décrets portant organisation des ministères fixent les missions et l'organisation de leurs différents services. Ils sont complétés, au sein des différents départements ministériels, par des arrêtés qui indiquent, précisément, pour chaque structure, les entités qui la composent, notamment les bureaux et divisions éventuelles, leurs missions, leurs relations fonctionnelles, les rôles et conditions de nomination de leurs responsables, etc.

L'exploitation des décrets précités fait ressortir, pour plusieurs ministères, un besoin de mise à jour. Cette nécessité d'adaptation, au plan réglementaire, concerne aussi les arrêtés relatifs à l'organisation des DAGE qui, d'ailleurs, ne sont pas systématiquement pris dans les ministères.

1. Mise à jour du dispositif

Un manque de diligence a été relevé dans la mise à jour des décrets organisant certains ministères, suite aux différentes reconfigurations de l'architecture du Gouvernement. Il explique l'anachronisme qui y est observé entre l'organisation prévue au plan réglementaire et celle effectivement en place.

A titre illustratif, en 2017, le Ministère de la Culture et de la Communication avait encore pour référentiel le décret n° 2008-832 du 31 juillet 2008 portant organisation du Ministère de la Culture, du Patrimoine historique classé, des Langues nationales et de la Francophonie. Ce défaut d'actualisation concerne aussi, logiquement, l'arrêté subséquent portant organisation et fonctionnement de la DAGE dudit ministère.

Un autre exemple est celui du Ministère de l'Education nationale dont le repère institutionnel repose sur une vision du secteur de l'Education abandonnée depuis plusieurs années. En effet, le décret n° 2002-665 du 3 juillet 2002 modifiant et complétant le décret n° 86-877 du 19 juillet 1986 portant organisation du Ministère de l'Education nationale, encore appliqué lors de la mission de vérification de l'IGE, consacre l'intégration dans ce département de tous les niveaux d'éducation, du préscolaire au supérieur, ainsi que de tous les types d'éducation, général, technique, professionnel et non

formel, comme de tous les ordres d'enseignement, public comme privé.

Ce genre de situation pourra être évité, à l'avenir, si les dispositions de l'article 2 du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères sont respectées. Elles obligent tout ministère à élaborer le décret relatif à son organisation dans les deux (02) mois qui suivent la date de signature du décret portant attributions du ministre concerné. Ce délai peut être réduit lorsque l'urgence le commande.

Dans le prolongement de l'adoption de ce texte, sur instructions du Président de la République, le Gouvernement a entrepris d'actualiser les décrets portant organisation des ministères.

👉 **Les décrets organisant les ministères doivent donner une image fidèle des missions et de l'articulation de leurs différentes structures, aussi convient-il de les revisiter régulièrement et, le cas échéant, de procéder à leur actualisation.**

2. Exhaustivité du dispositif

Sur la période sous revue, la prise d'un arrêté portant organisation et fonctionnement de la DAGE est effective dans trois (03) ministères, en l'occurrence ceux chargés de l'Environnement, de l'Intérieur et de la Culture. Par contre, tel n'est pas le cas pour ceux chargés de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et des Infrastructures. Dans ce dernier département, la signature de cet acte réglementaire est subordonnée à la finalisation de l'audit organisationnel entrepris en relation avec le Bureau Organisation et Méthodes (BOM).

Comme indiqué plus haut, ces arrêtés sont utiles pour définir avec précision l'organisation et le fonctionnement des différentes structures au sein des ministères. Aussi, est-il approprié de veiller à leur généralisation.

B. Besoin d'actualisation et d'adaptation

La diversité des formes d'organisation constatées appelle à réfléchir sur le cadre le plus approprié pour l'exercice des missions dévolues à la DAGE, en perspective des réformes des finances publiques.

1. Clarification des missions de la DAGE

De manière générale, les DAGE sont chargées de la préparation et de l'exécution du budget, de la gestion des ressources humaines, ainsi que de celle des matériels.

Toutefois, ces dernières années, s'est opéré, dans certains ministères, un transfert de leurs attributions en matière d'exécution du budget et de gestion des personnels à d'autres directions.

Ainsi, au Ministère de l'Intérieur, même si la DAGE mutualise, lors de l'élaboration du budget, les besoins exprimés par l'ensemble des structures du département, elle ne gère que les crédits du Cabinet, les siens propres et les crédits d'investissement de la Brigade nationale des Sapeurs-Pompiers. Toutes les autres structures, notamment les Directions générales et directions, ont leurs propres administrateurs de crédits.

Cette situation, qui n'est pas propre à ce département, semble être liée aux dispositions de l'article 18 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, abrogé et remplacé par le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011.

En tout état de cause, aux termes de l'alinéa 3 de l'article susvisé, « *Les directeurs et chefs de service relevant de l'autorité directe d'un ministre sont, par délégation de celui-ci, administrateurs des crédits de matériel afférents à leur direction ou à leur service* ».

Par ailleurs, il a été constaté, au Ministère de l'Education nationale, que l'essentiel des attributions de la DAGE, en matière de gestion des personnels, sont transférées à une nouvelle direction dédiée, en l'occurrence la Direction des Ressources humaines.

Au Ministère de l'Intérieur, la DAGE a une compétence concurrente, en la matière, avec la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT).

Alors qu'en vertu du décret portant organisation de ce ministère, elle est chargée, entre autres, de la gestion du personnel de l'Administration territoriale, à l'exception des chefs de circonscription administrative et de leurs adjoints,

l'arrêté portant organisation et fonctionnement de la DGAT donne compétence également à cette dernière pour le management des ressources humaines des gouvernances, préfectures et sous-préfectures.

Ces différents cas de chevauchement de missions sont sources de conflit de compétences. Ils sont révélateurs de la nécessité d'être constamment attentif à la rationalisation des missions des structures au sein des administrations.

Deux autres situations qui consacrent un défaut de pilotage stratégique ont été constatées dans plusieurs ministères :

- l'absence de toute procédure interne formalisant l'organisation du processus budgétaire et les critères objectifs d'allocation de crédits aux structures ;
- la prééminence de la cellule chargée des questions de Planification sur la DAGE, pour tout ce qui concerne la définition des orientations et la préparation du budget.

Eu égard à tout ce qui précède, il serait judicieux d'évaluer l'efficacité des innovations organisationnelles mises en œuvre dans les départements ministériels et qui ont conduit au rétrécissement, de facto ou de jure, des attributions des DAGE : création de directions de la construction ou des ressources humaines, ainsi que de cellules de planification.

Au demeurant, le nouveau Cadre harmonisé des Finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA introduit une réforme fondamentale dans la gestion budgétaire de ces Etats. Il est appelé à ancrer la démarche de performance dans toute l'Administration publique, le budget de l'Etat étant présenté par politiques publiques, elles-mêmes déclinées en programmes, objectifs et indicateurs de résultats.

Avec cette réforme, les ministres deviendront les ordonnateurs principaux des crédits des programmes et des budgets annexes de leur département. Dans cette perspective, les DAGE sont appelées à jouer un rôle central dans la fonction budgétaire au sein des ministères, laquelle, comme le souligne l'exposé des motifs de la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 modifiant la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, « (...) *n'est pas exempte de sophistication et de complexité* (...) »

2. Rationalisation des organigrammes

Deux (02) constats marquants sont à tirer de l'analyse croisée des actes réglementaires (décrets et arrêtés) régissant, dans les ministères, la DAGE et de la vérification in situ des organigrammes, à savoir les décalages organisationnels et le défaut d'une organisation standardisée.

Les écarts régulièrement constatés entre les organigrammes théoriquement prévus et ceux effectivement en place relèvent de ces décalages.

En ce qui concerne l'absence d'une organisation standardisée des DAGE, plusieurs pratiques observées peuvent l'illustrer. Ainsi, il a été noté la prise en charge du contrôle interne, selon les cas, par une division, un bureau ou une cellule. Dans certains ministères, la gestion du courrier de la DAGE est assurée par un bureau spécifique. Au Ministère chargé de l'Environnement, l'organigramme de la structure prévoit irrégulièrement un poste de conseiller technique. Les missions des quatre (04) divisions de la DAGE du Ministère de l'Education nationale sont dévolues, au Ministère chargé des Infrastructures, à une seule division, en l'occurrence

celle du Budget et de la Comptabilité, malgré l'étendue de ses activités.

Ces pratiques appellent à une mise aux normes, en rapport avec le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères.

Il convient d'étudier, sous la coordination du Bureau Organisation et Méthodes (BOM), l'opportunité de définir l'organigramme-type d'une DAGE, au regard des normes fixées par le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 susmentionné. Un tel exercice devra forcément s'inscrire dans une perspective stratégique prenant en compte les réformes des finances publiques initiées par l'UEMOA.

☞ **L'efficiencia de la dépense p blique et l'amélioration de la performance de l'Administration, qui sont au cœur du nouveau Cadre harmonisé de Gestion des Finances publiques de l'UEMOA, appellent à un exercice optimal de la fonction budgétaire dans les ministères.**

SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL

Il est analysé sous l'angle de l'exécution des attributions et de la gestion des personnels.

A. Carences dans l'exécution des attributions

Les contrôles effectués ont fait ressortir l'absence d'opérationnalité de certaines structures, déficience qui s'inscrit dans un constat plus global de capacités de pilotage limitées.

1. Défaut de fonctionnalité de structures

Cette carence concerne généralement les divisions et bureaux. Ainsi, la Division de la Logistique et du Matériel, créée par le décret n° 2014-565 du 06 mai 2014 portant organisation du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, n'a jamais été opérationnelle. Il en est ainsi aussi, au Ministère de l'Environnement et du Développement durable, du Bureau des Affaires sociales de la Division des Ressources Humaines.

2. Capacités de pilotage limitées

Les DAGE n'ont pas toujours les ressources humaines appropriées pour exercer, correctement, toutes les missions de gestion administrative et financière de leur ressort.

Il doit être rappelé à cet égard que les Secrétaires d'Administration, Rédacteurs et Intendants, régis par le décret n° 77-880 du 10 octobre 1977 portant statut particulier du cadre de l'Administration générale, ont pour vocation fondamentale de concourir « *au fonctionnement des administrations centrales...* ». Ces agents de la hiérarchie B sont chargés « *de la préparation*

et de la mise en forme des décisions prises à l'échelon de direction ». A ce titre, ils peuvent être responsables de la gestion du personnel, ainsi que de la gestion matérielle et financière des services.

Par ailleurs, il a été constaté, dans divers ministères, que certains agents sont placés dans une situation administrative précaire qui, non seulement, peut être préjudiciable à leur productivité, mais emporte aussi des conséquences juridiques sur les actes pris par les intéressés.

Le Ministère de l'Intérieur est un exemple pertinent à cet égard. Les trois (03) chefs de division de la DAGE sont nommés à titre intérimaire. Ce choix découle de l'application de l'arrêté portant organisation de cette direction qui oblige à ne nommer dans cette fonction que des agents de l'Etat de la hiérarchie A.

Au Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, il n'y a pas de texte qui organise spécifiquement la DAGE. Aussi, aucun des agents assumant, de fait, la fonction de chefs de division ou de chef de bureau ne dispose d'acte de nomination.

Au passage, il a été constaté, dans d'autres ministères, comme celui chargé de l'Environnement, que même si les chefs de division ont été formellement nommés, ils l'ont été au moyen d'actes inappropriés, comme des notes de service signés du ministre, alors que la réglementation prévoit qu'ils le soient par des arrêtés ministériels.

L'IGE a appelé à se conformer à l'article 9 du décret n° 2017- 314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères qui dispose que le chef de division est nommé par

arrêté du ministre, parmi les agents de l'Etat appartenant à la hiérarchie A ou B ou assimilée.

A un autre niveau, l'instabilité parfois notée dans certains ministères relativement au titulaire du poste de Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement est de nature à affecter le pilotage stratégique de la DAGE. Un exemple significatif est fourni par le Ministère de l'Education nationale où, entre 2011 et 2016, six (06) directeurs ont été nommés, soit en moyenne un (01) chaque année.

B. Irrégularités dans la gestion des personnels

L'exploitation des dossiers de gestion du personnel tenus au niveau des DAGE a fait ressortir des dysfonctionnements majeurs relativement à la régularité des conditions de recrutement ou d'emploi des agents dans certains ministères. Les manquements observés concernent les personnels contractuels, les « *prestataires de service* » et les professeurs d'université.

1. Engagement et rémunération irréguliers de personnels contractuels

1.1. Recrutements récurrents et irréguliers

Dans divers ministères, il a été observé le recours fréquent à des personnels contractuels en service à la DAGE comme dans d'autres structures. Sur la période de référence du présent rapport, cette pratique a été relevée au Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, au Ministère de l'Environnement et du Développement durable, ainsi qu'au Ministère de la Culture.

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Les recrutements ont été opérés sans appel à candidature ou exigence de diplôme et en l'absence de toute procédure formalisée d'identification préalable des besoins, d'où le défaut d'indication, dans certains contrats, du poste d'emploi.

Les personnes ainsi engagées ont bénéficié de contrats à durée déterminée ou indéterminée signés, selon les cas, par le ministre, le directeur de son cabinet, le directeur de l'Administration générale et de l'Équipement ou d'autres directeurs.

Ces constats sont préoccupants, sous l'angle de l'importance numérique de ces personnels contractuels, de la procédure de leur recrutement et de leur rémunération.

Ainsi, au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement, le personnel est composé de deux cent vingt-cinq (225) contractuels, contre cent quarante et un (141) agents de l'État, soit environ 63% de l'effectif du département. Ces agents contractuels servent, essentiellement, à la Direction des Routes, au Centre de Formation des Travaux publics et à la Direction des Transports routiers, où ils occupent la plupart des postes de responsabilité, tant à l'échelon central qu'au niveau déconcentré.

Au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les personnels contractuels sont au nombre de cent vingt-huit (128). Ils bénéficient de contrats de travail à durée déterminée d'un an renouvelable, signés par le directeur de l'Administration générale et de l'Équipement. Ces contrats sont systématiquement renouvelés, chaque année, pour la même durée. Aussi, certains agents contractuels le sont-ils, sans interruption, depuis 1989.

Au Ministère de la Culture, les effectifs comprenaient, au moment des investigations de l'IGE, cent soixante-cinq (165) agents contractuels. Sur un échantillon de quatre-vingt-douze (92) contrats examinés, seuls quatorze (14) étaient réguliers, parce qu'autorisés par le Premier Ministre et signés par le Ministre chargé de la Fonction publique. En effet, les soixante-dix-huit (78) autres contrats de travail ont été signés, entre 2000 et 2016, sans aucune compétence légale, par différents responsables qui se sont succédé aux postes de Ministre de la Culture, directeur de Cabinet, directeur de l'Administration générale et de l'Équipement, voire, dans certains cas, par des directeurs de structures techniques de ce ministère.

En établissant de tels contrats de recrutement, ces ministres et directeurs ont enfreint les dispositions en vigueur, notamment l'article 2 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, modifié par le décret n° 2012-1131 du 19 octobre 2012, en vertu duquel, d'une part, aucun engagement d'agents non fonctionnaires ne peut être effectué en dehors du régime fixé par ce décret et, d'autre part, des contrats dits spéciaux, à durée indéterminée, dérogatoires au présent régime, peuvent être exceptionnellement consentis par le Ministre chargé de la Fonction publique, sur autorisation du Président de la République ou du Premier Ministre.

Ces recrutements contreviennent aussi à l'article 2 du décret n° 95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoirs du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel qui fait du Ministre chargé de la Fonction publique l'unique délégataire de pouvoirs

pour la prise des actes d'administration du personnel de l'Etat (nomination, titularisation, engagement, contractualisation, etc.). Cette délégation ne s'étend pas aux agents appartenant à la hiérarchie A de la Fonction publique.

Quant aux autres ministres, ils sont des utilisateurs de ce personnel pour lequel ils sont autorisés à prendre des actes de gestion énumérés à l'article 3 du dernier décret susmentionné (mutation au sein du département ministériel, notation, congé, etc.).

Il y a lieu de rappeler aux ministres que seul le Ministre chargé de la Fonction publique peut engager un agent ou signer un contrat de travail pour le compte de l'Etat.

Sur le même registre, il a été noté la signature en 2016, par le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipeement du Ministère de l'Environnement et du Développement durable, de quarante-trois (43) contrats :

- seize (16) nouveaux contrats, dont huit (08) à durée indéterminée ;
- vingt-sept (27) contrats à durée déterminée renouvelés en contrats à durée indéterminée.

Il est utile de préciser qu'en vertu de la législation du Travail applicable aux agents contractuels, aucun travailleur ne peut conclure avec le même employeur plus de deux contrats à durée déterminée ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.

En dehors des cas énumérés à l'article L 42 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail, modifiée, la continuation des services « *constitue de plein droit*

l'exécution d'un contrat de travail à durée indéterminée ». Le contrat produit alors les effets d'un contrat de travail depuis le jour où il a été conclu. Dès lors, l'employeur devra verser aux institutions de sécurité sociale la totalité des charges sociales et à l'administration fiscale la totalité des impôts afférents aux salaires.

1.2. Modalités de rémunération inadéquates

Relativement à la rémunération des personnels contractuels, l'examen des contrats signés a révélé des anomalies de nature diverse auxquelles il faut mettre fin.

Au Ministère de l'Environnement et du Développement durable, deux (02) y ont été notées.

Le premier manquement réside dans l'application de la Convention du Commerce, alors qu'une vérification auprès des services compétents aurait permis de savoir qu'elle a été remplacée par la Convention collective nationale interprofessionnelle, dont le champ d'application ne couvre pas les établissements et organismes assimilés relevant de l'administration de l'Etat.

En conséquence, aucun département ministériel n'est habilité à établir des contrats de travail sur la base de ces conventions.

La seconde anomalie est la souscription, pour les personnels contractuels de ce département, d'une assurance maladie auprès d'une compagnie de la place qui leur garantit les prestations suivantes :

- soins internes et externes : part agent 10% ;
- pharmacie : part agent 10% ;
- hospitalisation : gratuité.

Les bénéficiaires disposent ainsi d'avantages sans commune mesure avec ceux des agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'Etat dont le taux de couverture des frais de soins médicaux et d'hospitalisation est fixé à 80%. De surcroît, il est interdit de souscrire une police d'assurance auprès des compagnies privées d'assurance pour la prise en charge de tels soins.

Pour les travailleurs du secteur privé, la loi n° 75-50 du 03 avril 1975 relative aux institutions de prévoyance sociale fait obligation à l'employeur de créer une institution de prévoyance maladie (IPM) ou de s'affilier à une IPM déjà existante, pour la couverture des soins de santé.

Dans tous les cas, ni l'Etat ni les IPM n'offrent une couverture de soins au-delà de 80% et il ne saurait y avoir de gratuité intégrale, même en cas d'hospitalisation.

Au Ministère de la Culture, comme au Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, c'est un autre type de manquement qui a été constaté dans la rémunération des contractuels.

Les intéressés y sont payés sur des ressources tirées, respectivement, du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture et du Fonds d'Impulsion de la Recherche scientifique et technique (FIRST), alors que les décrets portant création, organisation et fonctionnement de ces fonds ne prévoient pas la prise en charge de cette catégorie de dépense.

La même situation prévalait au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement où, sans aucune base légale, les agents contractuels étaient rémunérés sur les ressources du Fonds d'Entretien routier autonome (FERA).

Le décret n° 2017-50 du 11 janvier 2017 modifiant le décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du FERA autorise, désormais, que soient imputés sur ses ressources les « *frais de fonctionnement* » des structures chargées des activités suivantes :

- travaux d'entretien courant et périodique du réseau classé et non classé ;
- préparation et mise en œuvre des programmes d'entretien routier ;
- inspection du réseau routier, études de trafic, constitution et exploitation d'une banque de données routières et autres missions d'études nécessaires à la réalisation de la préparation des programmes d'entretien routier ;
- entretien et fonctionnement des bacs ;
- contrôle des charges à l'essieu ;
- campagne de sensibilisation à l'importance de l'entretien routier ;
- sécurité routière.

Le décret susvisé ne précise, dans aucune de ses dispositions, que les frais de fonctionnement couverts s'étendent aux charges de personnel. Même en admettant que tel soit le cas, le FERA étant une entité dotée d'une personnalité juridique propre, ses ressources ne devraient pas servir à rémunérer des agents relevant de l'administration de son ministère de rattachement.

L'IGE a régulièrement relevé l'irrégularité de ce genre de procédé, car aucun texte de portée générale n'autorise la prise en charge de la rémunération d'agents recrutés pour le compte de l'Administration publique par une autre personne

publique, notamment par une agence d'exécution ou une structure similaire.

Toutefois, certains ministères expliquent le recours à ce subterfuge par le souci d'offrir à des compétences un traitement salarial attractif afin de les recruter ou de les maintenir. Il se trouve, cependant, que les agents concernés par cette pratique n'ont pas toujours le profil rare allégué.

Néanmoins, pour éviter un effet d'éviction au profit d'entités publiques ou privées, il serait avisé pour l'Etat d'étudier et de mettre en œuvre des mesures incitatives pour certains profils.

Il doit être mis un terme à la rémunération par d'autres personnes publiques d'agents contractuels recrutés pour le compte de l'Etat. Parallèlement, dans une optique d'efficience et de rationalisation budgétaires, il convient d'étudier et de mettre en œuvre les mesures incitatives appropriées pour le recrutement et le maintien au sein de l'Administration publique du personnel hautement qualifié requis au niveau de certains secteurs stratégiques.

2. Contournement des règles relatives aux « prestations de services »

Le contrat de prestation de services est régi par le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics (CMP). Il donne lieu à une mise en concurrence des candidats, sauf dans les cas prévus par l'article 3-3 du CMP. Cet article n'inclut pas ainsi les contrats de travail parmi les contrats de prestation de service.

Au Ministère de l'Education nationale, les vérifications de l'IGE ont relevé que quarante-sept (47) agents contractuels étaient payés sur la ligne budgétaire « *Autres prestations de services* ». Les concernés étaient employés, essentiellement, comme assistant, chauffeur, agent de service ou commis. Mensuellement, la DAGE dressait un état de présence indiquant le salaire de chacun de ces agents, preuve que les intéressés n'avaient nullement la qualité de prestataire de service.

Ce procédé irrégulier, consistant à payer des personnels contractuels sur la ligne budgétaire précitée, a aussi été observé au Ministère de l'Environnement et du Développement durable.

Pour le département de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, il a été noté la signature, en 2016, par le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement, de trois (03) « *contrats de prestation de service* ».

Enregistrés auprès des services fiscaux comme des marchés, ces contrats étaient, en fait, un moyen déguisé pour continuer de payer des salaires à des agents contractuels ayant atteint l'âge de la retraite.

Ainsi, dans chaque contrat, il était prévu le versement au bénéficiaire d'une rémunération forfaitaire mensuelle. Il est utile de signaler que ces personnes n'avaient aucune expertise indispensable à l'Administration, car elles étaient employées comme chauffeur, agent du courrier et assistant au comptable des matières.

C'est le lieu de souligner que le concept de « *prestataire de service* » suppose l'absence de tout lien de subordination entre l'Administration et son cocontractant. Il convient de

rappeler que la prestation de service est une opération qui consiste à confier à une entreprise spécialisée, la prise en charge partielle ou totale d'une activité déterminée. Pour être légale, la prestation de services doit réunir plusieurs critères, notamment :

- le contrat doit avoir pour objet une tâche précise et ponctuelle qui nécessite un savoir-faire particulier ;
- les salariés doivent rester sous la responsabilité de la société prestataire. La mission a lieu sous la responsabilité de l'entreprise prestataire qui fixe les tâches des salariés, leurs horaires de travail et veille à la discipline et à la sécurité ;
- la facturation de la prestation doit être globale et ne doit pas être fixée par rapport au nombre d'heures de travail.

Aussi, nul agent de l'Etat ne saurait être rémunéré en cette qualité. Dans le même esprit, un agent contractuel, engagé irrégulièrement au moyen d'un contrat de prestation de service, ne devrait pas exercer des fonctions lui permettant de connaître de documents confidentiels. Ce cas de figure a été constaté dans une des DAGE contrôlées, où le poste d'assistante du directeur, sensible du point de vue de l'accès à l'information, était occupé par une personne « *prestataire de service* », donc étrangère à l'Administration.

Le recrutement d'agents de l'Etat ou le maintien en activité d'autres admis à faire valoir leurs droits à la retraite, au moyen de « *contrats de prestation de services* », doit être proscrit, car contraire à la législation.

3. Manquements dans l'emploi du personnel des universités

Les conditions actuelles dans lesquelles sont employés les enseignants des universités, par leur ministère de tutelle sont définies par les actes réglementaires suivants :

- le décret n° 96-760 du 18 septembre 1996 fixant les conditions d'emploi et de rémunération des Professeurs titulaires de l'Enseignement supérieur, nommés Directeurs de l'Enseignement supérieur (DES) ; ce décret est complété par le décret n° 2011-443 du 30 mars 2011 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement d'une Direction générale de l'Enseignement supérieur ;
- le décret n° 2016-619 du 24 mai 2016 fixant les conditions d'emploi et de rémunération du Directeur général et des directeurs de la Direction générale de la Recherche (DGR).

Ces textes disposent que lorsque le Directeur général ou les directeurs de la DES et de la DGR sont des universitaires, ils sont considérés en position de détachement et leurs salaires et indemnités de sujétion sont imputables aux budgets de leurs universités d'origine.

Ils visent à maintenir les niveaux de revenu des intéressés et à préciser leur situation juridique au regard de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires, modifiée.


Les dispositions des deux décrets précités contreviennent à la loi susmentionnée. En effet, aux termes de son article 55 « *tout fonctionnaire est placé dans une des positions suivantes :*

- 1- en activité ;*
- 2- en service détaché ;*
- 3- en disponibilité ;*
- 4- sous les drapeaux. ».*

Selon l'article 62 de cette loi, « *le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'origine, mais continuant à bénéficier dans ce cadre de ses droits à l'avancement et à la retraite* ». L'article 71, alinéa 1, de la même loi dispose que « *...le fonctionnaire détaché percevra la rémunération de son grade dans son corps d'origine...* ». En son alinéa 4, il prévoit que « *dans tous les cas la rémunération de l'intéressé est supportée par l'organisme dont relève l'emploi de détachement* ».

En conséquence, les salaires et indemnités des universitaires en service dans l'administration du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur doivent être supportés par le budget de ce département.

Les mesures correctives idoines devraient être prises à ce sujet, ainsi que pour matérialiser le détachement des personnels concernés puisqu'il est avéré qu'aucun acte réglementaire n'a été pris à cet effet.

 **Il doit être mis un terme aux abus récurrents constatés, dans certains ministères, en matière de recrutement, d'emploi ou de rémunération du personnel.**

SECTION 2 : GESTION FINANCIERE

Les DAGE sont, dans les ministères, à la confluence du processus budgétaire, de la commande publique et de la gestion des matières. C'est sous ce triple angle qu'elles ont été appréhendées par les missions de l'IGE.

SOUS-SECTION 1 : EXECUTION BUDGETAIRE

Sur la base des vérifications entreprises, notamment des situations établies par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, au moyen du logiciel SIGFIP (Système intégré de Gestion des Finances publiques), divers constats ressortent relativement à l'exécution budgétaire et à la gestion de ressources spécifiques, précisément celles de certains fonds.

A. Besoin d'optimisation de l'exécution budgétaire

Ce point permettra d'apprécier la problématique de la régulation budgétaire et la gestion des régies d'avances.

1. Problématique de la régulation budgétaire

Une des innovations de la loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, découlant de la transposition dans le droit interne de la Directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, est le pouvoir de régulation budgétaire reconnu au Ministre chargé des Finances.

En vertu de l'article 66 de ladite loi organique, ce dernier veille au respect de l'équilibre budgétaire et financier. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation qui lui permet, au cours de l'exécution du budget, d'annuler un crédit, soit parce qu'il

est devenu sans objet, soit pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et financier de la loi de finances.

L'état des crédits gelés dans le cadre de la régulation budgétaire doit être porté à la connaissance de l'Assemblée nationale, à travers les rapports ou situations d'exécution de la loi de finances.

Telles sont les dispositions qui encadrent les annulations de crédits concernant les ministères qui, dans certains cas, ont été relativement importantes au cours de la période sous revue.

Il en a été ainsi pour le budget d'investissement du Ministère chargé des Infrastructures, en 2012, 2014 et 2015. En 2012, les crédits annulés ont été de trente milliards deux cent quatre millions soixante-dix-huit mille cent quatre-vingt-dix-neuf (30 204 078 199) francs CFA, soit 27,47 % des crédits votés.

En 2014, la ponction a été de vingt-huit milliards trois cent sept millions deux cent quatre-vingt-onze mille cinq cent quatre-vingt-dix-huit (28 307 291 598) francs CFA, soit 34,40 % du budget. En 2015, elle s'élevait à huit milliards sept cent douze millions sept cent quarante-trois mille cinq cent soixante et onze (8 712 743 571) francs CFA, soit 09,95 % des crédits budgétaires votés.

Même s'ils peuvent être justifiés par la situation financière de l'Etat, tout doit être entrepris pour éviter le recours à de tels ajustements, pour ne pas perturber le fonctionnement des services.

2. Gestion des régies d'avance

Selon les dispositions de l'article premier du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat, ces dernières sont destinées, soit à faciliter le règlement des menues dépenses des services, soit à accélérer le règlement de certaines dépenses dont la nature permet de substituer un contrôle a posteriori au contrôle a priori.

Créée sous la forme d'une caisse d'avance ou d'un fonds d'avance à régulariser, la régie est un mode d'exécution simplifié de crédits budgétaires.

Le contrôle des régies créées auprès des DAGE des Ministères chargés des Infrastructures et de l'Education nationale a révélé la bonne tenue d'ensemble des livres journaux et des comptes d'emploi, la parfaite concordance entre les écritures et l'encaisse, la conformité des dépenses effectuées à celles autorisées et la production de toutes les pièces justificatives de ces dépenses. En outre, les procès-verbaux établis au terme des contrôles périodiques effectués étaient disponibles.

L'IGE a recommandé que des sanctions positives soient prises envers les régisseurs concernés. En revanche, elle a demandé la prise des mesures correctives appropriées pour mettre un terme aux manquements relevés dans la création et le fonctionnement d'autres régies, notamment celles en place au Ministère de l'Intérieur.

Dans ce département, a été notée l'absence, pour une caisse d'avances :

- d'acte de nomination d'un régisseur ;

- des pièces justificatives de dépenses payées, notamment celles dont le montant dépasse deux cent mille (200 000) francs CFA ;
- d'état de menues dépenses, à savoir celles dont les montants sont inférieurs à cent mille (100 000) francs CFA ;
- de quittance pour les reliquats reversés à la trésorerie.

Pour une autre caisse d'avances, il a été constaté l'exécution des dépenses afférentes à la rubrique « *Transport, location de matériel bâche* », selon la procédure de la demande de renseignements et de prix (DRP), pour des montants supérieurs aux seuils autorisés par le CMP.

L'argument invoqué de l'urgence est inopérant, en raison de la parfaite connaissance du calendrier et de toutes les informations pertinentes concernant les cérémonies auxquelles ce matériel était destiné.

Ces dépenses s'élevaient à cent huit millions cent soixante-dix-neuf mille six cent vingt-sept (108 179 627) francs CFA, pour l'année 2014, quatre-vingts millions quatre cent quatre-vingt-dix mille huit cent soixante-huit (80 490 868) francs CFA, pour 2015 et soixante-sept millions huit cent vingt-trois mille sept cent quatre-vingt-sept (67 823 787) francs CFA, pour l'année 2016.

B. Manquements dans la gestion de ressources spécifiques

L'IGE s'est intéressée à la gestion de crédits alloués à des fonds dans le budget général de l'Etat. Ses investigations ont concerné, entre autres, le Fonds d'Impulsion de la Recherche scientifique et technique (FIRST) et le Fonds des Publications scientifiques et techniques (FPST), au Ministère chargé de l'Enseignement

supérieur, et le Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture au Ministère de la Culture.

Outre la prise en charge irrégulière de la rémunération de personnels contractuels sur les ressources du FIRST et du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture, déjà évoquée dans la première section du présent chapitre, d'autres anomalies ont été relevées.

1. Fonds d'Impulsion de la Recherche scientifique et technique (FIRST)

Les règles d'organisation et les conditions de fonctionnement du FIRST sont fixées par le décret n° 89-570 du 16 mai 1989, modifié par le décret n° 2002-935 du 03 octobre 2002.

1.1. Missions

Le FIRST a, notamment, pour objet :

- de soutenir, par l'octroi d'aides et de subventions, les organismes sénégalais de recherche scientifique et technique dont les programmes présentent un intérêt pour le développement économique et social ou dont l'impact est de nature à améliorer des procédés technologiques déjà existants ;
- d'apporter un appui matériel et financier aux structures sénégalaises de recherche, notamment dans les domaines de l'agriculture, de la technologie alimentaire, de l'énergie, de la médecine, de la pharmacie, du machinisme agricole, de l'économie rurale, du génie civil, pour la mise au point, l'expérimentation et la vulgarisation de variétés, procédés, modèles et types dans les secteurs précités.

1.2. Organisation

Les organes du Fonds sont :

- la commission scientifique et technique, organe consultatif chargé d'examiner les demandes de subvention et d'aide en vue de faire des propositions au Ministre chargé de la Recherche scientifique ;
- l'administrateur des crédits qui veille à l'exécution des propositions de la commission scientifique et technique et dont il assure le secrétariat permanent.

Par ailleurs, depuis 2002, les dispositions régissant le FIRST donnent au ministre précité la possibilité, sans consulter la commission, d'octroyer « *une subvention à une institution ayant des activités de recherche et de développement technologique, à une équipe de recherche ou à un chercheur, dans les cas d'urgence énumérés ci-dessous :*

- *participation à des rencontres scientifiques internationales organisées à l'étranger ;*
- *participation à des voyages d'études ;*
- *organisation de rencontres ou concours scientifiques au Sénégal ;*
- *célébration de journées africaines ou mondiales dédiées à la science ou à la technologie ;*
- *prise en charge, jusqu'à concurrence de dix millions (10 000 000) de francs CFA, des dépenses nécessaires à la poursuite d'un projet de recherche dont l'arrêt pourrait constituer, à bref délai, une menace réelle dans le bon fonctionnement de l'institution concernée ».*

Il est à noter que, dans la pratique, le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de l'Innovation fait office d'Administrateur, en sa qualité d'administrateur délégué des crédits du FIRST. Toutefois, il a été constaté qu'il n'assure pas le secrétariat permanent de la commission scientifique et technique.

1.3. Crédits budgétaires

Le tableau qui suit retrace l'évolution des crédits du FIRST, entre 2012 et 2016.

Tableau n° 1 : Crédits budgétaires du FIRST

| Année | Crédits budgétaires autorisés (en francs CFA) |
|--------------|--|
| 2012 | 411 262 000 |
| 2013 | 711 262 000 |
| 2014 | 911 262 000 |
| 2015 | 911 262 000 |
| 2016 | 911 262 000 |

1.4. Subventions accordées sur le Fonds

L'exploitation des arrêtés du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche portant octroi de subventions sur les crédits budgétaires du FIRST montre qu'en 2014, celles

accordées après avis de la commission scientifique s'élevaient à la somme de trois cent quatre-vingt-douze millions cent dix mille quatre cent trente-cinq (392 110 435) francs CFA. Quant aux subventions directement consenties par le ministre, elles étaient de cinq cent quatre-vingts millions neuf cent trente-huit mille quatre cent trois (580 938 403) francs CFA. Le total des subventions allouées était de neuf cent soixante-treize millions quarante-huit mille huit cent trente-huit (973 048 838) francs CFA, enveloppe supérieure aux crédits autorisés arrêtés à neuf cent onze millions deux cent soixante-deux mille (911 262 000) francs CFA. Ce dépassement s'explique par l'absorption et l'utilisation dans le compte de dépôt du FIRST d'autres fonds, comme expliqué plus loin.

Au titre de la gestion 2015, le total des subventions allouées s'élevait à six cent soixante et onze millions soixante-huit mille trois cent quatre-vingt-quatorze (671 068 394) francs CFA, dont cent cinq millions quatre cent huit mille huit cent quatre-vingt-quatorze (105 408 894) francs CFA, consentis sur proposition de la commission, et cinq cent soixante-cinq millions six cent cinquante-neuf mille cinq cents (565 659 500) francs CFA directement accordés par le ministre.

Pour la gestion 2016, le montant des subventions a été de trois cent deux millions cent trente-cinq mille cinq cent quarante-neuf (302 135 549) francs CFA, soit environ 33% des crédits budgétaires du FIRST. Les subventions accordées sur proposition de la commission ont été de cent vingt-six millions six cent seize mille deux cent quatre-vingts (126 616 280) francs CFA, contre cent soixante-quinze millions cinq cent dix-neuf mille deux cent soixante-neuf (175 519 269) francs CFA, pour celles directement octroyées par le ministre.

Lors des contrôles, il est apparu que, durant cette gestion, 67% des crédits du FIRST, soit six cent onze millions cent vingt-six mille quatre cent cinquante et un (611 126 451) francs CFA, ont été engagés pour couvrir des dépenses de fonctionnement de diverses structures du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. A ce titre, il a été acquis, notamment, du carburant, des consommables informatiques, ainsi que des billets d'avion pour des missions à l'extérieur.

Il s'agit là, manifestement, de détournements d'objectifs et de violations des dispositions qui régissent ce fonds. En effet, aux termes de l'article 6, dernier alinéa, du décret n° 89-570 du 16 mai 1989 fixant les règles d'organisation et les conditions de fonctionnement du Fonds d'Impulsion de la Recherche scientifique et technique (FIRST), modifié par le décret n° 2002-935 du 3 octobre 2002, «... *la part réservée aux subventions de recherche devra être au moins égale à 50 % des crédits alloués au FIRST* ».

Les constats ci-dessus appellent des mesures de redressement urgentes en vue de rationaliser l'utilisation des ressources de ce fonds. A ce titre, l'IGE a demandé que soient appliquées les dispositions du décret susvisé. Ce dernier devrait être revisité pour rendre systématique la consultation de la commission scientifique et technique ou, à défaut, mieux encadrer l'octroi de subventions directement par le Ministre chargé de la Recherche scientifique. L'urgence ne doit pas pouvoir être alléguée pour appuyer la participation à des rencontres scientifiques, ou à leur organisation, sachant que ces événements sont généralement connus d'avance.

2. Fonds des Publications scientifiques et techniques (FPST)

Le décret n° 89-571 du 16 mai 1989 fixant les règles d'organisation et les conditions de fonctionnement du Fonds des Publications scientifiques et techniques (FPST) constitue le cadre réglementaire de ce dispositif.

2.1. Missions

Le fonds a pour objet, entre autres, de :

- soutenir les actions qui visent la promotion de l'édition scientifique et technique par des procédés audiovisuels ou écrits ou qui favorisent le développement, la consolidation et la préservation de la documentation scientifique et technique ;
- permettre une meilleure organisation financière de l'édition scientifique et technique.

2.2. Organisation

L'organisation du FPST est similaire à celle du FIRST avec une commission d'attribution et de répartition et un administrateur.

Il a été constaté que vingt-huit (28) ans après la création du FSPT, ces organes n'étaient pas encore en place.

2.3. Crédits budgétaires

Les crédits de ce fonds, inscrits au Titre IV du budget du Ministère chargé de la Recherche scientifique, ont été de trente-quatre millions cent vingt-six mille (34 126 000) francs CFA par an, de 2013 à 2016.

Ces ressources sont mobilisées et versées dans le compte de dépôt du FIRST au Trésor, au risque de les voir affectées à d'autres dépenses, comme indiqué ci-dessus. Ainsi, en 2016, le total des subventions accordées sur le FPST était de quatre millions deux cent quatre-vingt-huit mille six cent cinquante-cinq (4 288 655) francs CFA. Le reliquat, soit vingt-neuf millions huit cent trente-sept mille trois cent quarante-cinq (29 837 345) francs CFA, a été reversé dans le FIRST dont la vocation est autre que le soutien à l'édition de publications scientifiques et techniques.

L'IGE a demandé que les ressources du FPST soient désormais versées dans un compte de dépôt spécifique.

2.4. Subventions accordées sur le Fonds

L'exploitation des informations disponibles indique que ces subventions n'ont pas toujours été accordées pour la publication d'ouvrages ayant un caractère scientifique ou technique.

A titre illustratif, en 2016, les auteurs de sept (07) ouvrages ont reçu des appuis compris entre cinq cent mille (500 000) francs CFA et huit cent vingt-huit mille (828 000) francs CFA. Une seule publication avait un caractère scientifique, les autres étant plutôt des ouvrages littéraires qui pouvaient prétendre, éventuellement, au Fonds d'Aide à l'Édition du Ministère de la Culture.

Une telle situation a été favorisée par une vacuité réglementaire, l'arrêté ministériel prévu à l'article 3 du décret n° 89-571 du 16 mai 1989 fixant les règles d'organisation et les conditions de fonctionnement du Fonds des Publications scientifiques et techniques (FPST), devant « préciser les conditions d'octroi des aides ou concours, les conditions d'éligibilité des requêtes présentées à cet effet et les obligations des bénéficiaires », n'ayant pas encore été pris.

Il y a lieu que le Ministre chargé de la Recherche scientifique prenne les arrêtés mettant en place les organes (commission et administrateur) et précisant les conditions d'octroi des aides et concours du Fonds des Publications scientifiques et techniques.

3. Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture

Le décret n° 78-300 du 12 avril 1978 fixant les règles d'organisation et les conditions de fonctionnement du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture constitue le référentiel de ce dispositif.

3.1. Missions

Entre autres missions, ce Fonds est chargé :

- de venir en aide aux artistes et aux associations culturelles ;
- d'accorder aux intéressés des bonifications d'intérêts sur les prêts bancaires ;
- de faciliter leur participation aux rencontres internationales et aux expositions à caractère artistique et culturel.

3.2. Organisation

Le Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture est administré par un comité de gestion présidé par le Ministre de la Culture. Ce comité est chargé, notamment, d'établir le compte prévisionnel des recettes et des dépenses et d'examiner les demandes d'aide formulées par les artistes et associations culturelles, ainsi que « *les demandes de prêts bancaires sollicitées par les artistes* ».

Le fonds est doté également d'un bureau dont le Directeur des Arts assure le secrétariat permanent. A ce titre, ce dernier prépare le compte prévisionnel des recettes et des dépenses.

3.3. Crédits budgétaires

Les crédits du fonds ont évolué ainsi qu'il suit, entre 2012 et 2016.

Tableau n° 2 : Crédits budgétaires du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture

| Année | Crédits budgétaires autorisés (en francs CFA) |
|-------|--|
| 2012 | 277 974 600 |
| 2013 | 476 175 110 |
| 2014 | 391 713 702 |
| 2015 | 349 364 000 |
| 2016 | 482 364 000 |

Pour l'exécution de ces ressources, un compte de dépôt est ouvert au Trésor. Toutefois, un autre compte a été ouvert en 2012, dans une banque, sans autorisation du Ministre chargé des Finances, en violation du Règlement général sur la Comptabilité publique. Ce compte a été clôturé en 2016, en application d'une directive du Président de la République issue d'une mission de l'IGE de 2014.

3.4. Utilisation des ressources du Fonds

De l'exploitation des relevés des opérations du compte de dépôt du Fonds ouvert au Trésor, du 1^{er} janvier 2012 au 30 décembre 2016, plusieurs situations, non exhaustives, caractéristiques d'une utilisation inadéquate des ressources financières ont été constatées :

- l'acquisition, en 2013, de fournitures de bureau et de carburant pour le ministère, respectivement, à hauteur de quatorze millions neuf cent vingt-huit mille soixante-quatre (14 928 064) francs CFA et de cinq millions (5 000 000) de francs CFA ;
- le règlement, pour ce département et la même année, de la somme de quatre cent quatorze mille trois cent vingt-deux (414 322) francs CFA, au titre de la publication dans un quotidien d'information de deux avis d'insertion concernant des marchés publics ;
- le paiement, en 2014, de dépenses d'entretien des locaux du ministère et des quatorze (14) centres culturels régionaux, pour une valeur de cinq millions deux cent quarante-cinq mille deux cent soixante-quatre (5 245 264) francs CFA ;
- l'acquisition, en 2015, de titres de voyage, pour une valeur de dix millions six cent mille (10 600 000) francs CFA, à l'occasion du Pèlerinage aux Lieux Saints de l'Islam ;
- l'émission, en 2016, sans service fait, d'un chèque de huit millions (8 000 000) de francs CFA au profit d'un organe de presse. Selon les précisions apportées par le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement, il s'agissait, d'un « *prêt...octroyé à la Direction de la Communication, sur instruction de l'autorité, pour compléter la subvention d'aide à la presse destinée à ce groupe...* ».

Par ailleurs, d'autres manquements ont été relevés dans la gestion du compte bancaire irrégulièrement ouvert au nom du Fonds :

- retrait non justifié de la somme de quinze millions deux cent quarante-cinq mille onze (15 245 011) francs CFA en 2015 ;
- défaut d'identification de bénéficiaires de chèques ;
- absence de justification, par le gérant du compte, de certains versements.

L'IGE a préconisé l'actualisation du décret n° 78-300 du 12 avril 1978 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds d'Aide aux Artistes et au Développement de la Culture en précisant davantage le contenu de la notion d'aide au développement de la Culture et en extrayant du texte tous les aspects pouvant concourir à un détournement des objectifs du fonds.

SOUS-SECTION 2 : COMMANDE PUBLIQUE

L'examen de la commande publique au niveau des DAGE des six (06) ministères concernés par les investigations de l'IGE a porté sur les organes qui encadrent la passation des marchés publics et sur les dossiers de marché.

A. Manquements organisationnels et fonctionnels

La mise en place des CPM et CM est effective dans les ministères, même si des retards sont encore observés dans la signature, ainsi que dans la transmission à l'ARMP et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), des actes y afférents. En outre, des insuffisances sont notées dans leur organisation et leur fonctionnement.

1. Écarts organisationnels

L'examen des arrêtés de nomination des membres des organes chargés de la passation des marchés a fait ressortir la persistance de deux principaux manquements relativement à leur composition et au cumul de certaines fonctions.

1.1. Composition irrégulière de la commission des marchés

Selon les dispositions de l'article 2 de l'arrêté n° 0864 du 22 janvier 2015 du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application de l'article 36-1 du CMP de 2014, le nombre de membres des CM de structures de l'Etat est de trois (03).

Alors que ces dispositions ne souffrent d'aucune équivoque, des manquements continuent d'être notés. Ainsi, il a été relevé dans l'examen d'une DRP exécutée au Ministère de l'Intérieur, en 2015, que deux (02) agents ont participé aux travaux de la CM, en qualité de membres, alors que leurs noms ne figuraient pas dans l'arrêté portant nomination des membres de la commission, ni comme titulaires, ni comme suppléants.

Il est fondamental de veiller à la composition régulière des commissions des marchés des autorités contractantes, au risque d'entraîner la nullité des DRP et marchés attribués.

1.2. Cumul de fonctions préjudiciable à la transparence

Un constat récurrent dans les ministères, relevé aussi lors des revues de l'ARMP, est celui du cumul des fonctions de Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement,

d'administrateur des crédits et de Président de la CM. Dans certains départements, le directeur précité préside également la commission de réception des matières.

Même si aucun texte n'interdit ce cumul de responsabilités, il est gênant sous l'angle de la transparence car ce directeur est, à la fois, partie aux travaux de la CM et autorité d'approbation des actes issus de ces réunions. C'est le cas, en particulier, lorsqu'il s'agit de DRP.

Aussi, faut-il mettre en exergue le cas du Ministère de l'Environnement et du Développement durable où, depuis 2014, il a été mis un terme au dédoublement fonctionnel déploré plus haut. La CM de ce département est présidée par le Chef de la Division des Finances et de la Comptabilité de la DAGE.

Il conviendrait de dissocier les fonctions d'administrateur des crédits et de président de commission des marchés, pour plus de transparence dans les procédures d'exécution de la commande publique.

2. Errements fonctionnels

Il a été constaté, lors de l'examen du fonctionnement des CPM dans certains ministères, leur mise à l'écart pour les DRP, ainsi que le non-respect des dispositions légales qui obligent ces organes à élaborer et à transmettre subséquemment à l'ARMP et à la DCMP des rapports périodiques.

Sur un tout autre registre, il a été noté au Ministère de l'Education nationale la création, de fait, d'une régie de recettes et l'ouverture non autorisée d'un compte bancaire, pour la gestion du produit des ventes des dossiers de marchés publics.

2.1. Contournement de la Cellule de Passation des marchés

L'article 12 de l'arrêté n° 0107 du 07 janvier 2015 du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de DRP en application de l'article 78 du CMP précise que « *la procédure de demande de renseignement et de prix est soumise, obligatoirement, à la revue de la Cellule de Passation des Marchés de l'autorité contractante* ».

Cette disposition ne connaît pas une application stricte par certains ministères. Un tel dysfonctionnement est facilité, dans la plupart des cas, par le défaut d'exhaustivité du plan de passation de marchés (PPM) du département, en raison de l'omission, pas toujours involontaire du reste, de bon nombre de DRP.

Ainsi, au Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, les DRP exécutées sur les ressources du FIRST, du projet dénommé Centres de Recherche et d'Essais (CRE) et du Projet de Recherche-développement sur l'Exploitation industrielle du Palmier à Huile, dont la DAGE assure la gestion financière, n'étaient pas inscrites au PPM.

2.2. Défaut d'établissement et de transmission de rapports

Les CPM sont astreintes à la production et à la transmission périodique aux autorités contractantes dont elles relèvent, à l'ARMP et à la DCMP de deux types de document :

- un rapport trimestriel sur la passation et l'exécution des marchés ;
- un rapport annuel sur l'ensemble des marchés passés l'année précédente.

Cette double obligation n'est pas toujours respectée.

Les CPM doivent s'attacher à établir et à transmettre aux autorités contractantes, à l'ARMP et à la DCMP les rapports annuels et trimestriels prescrits. Dans le même esprit, les dispositions doivent être prises dans les ministères pour communiquer à ces cellules les informations afférentes à l'exécution des marchés.

2.3. Violations de la réglementation sur les finances publiques

Au Ministère de l'Education nationale, les investigations menées ont permis de déceler l'ouverture, dans un établissement bancaire, le 18 juillet 2001, par le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement, d'un compte « *DAGE DAO* », exclusivement alimenté par les recettes issues de la vente des dossiers d'appel d'offres. Ces recettes font l'objet d'un état de versement de la Division des Marchés de la DAGE. Sur ce compte, sont réglées aussi de menues dépenses, non répertoriées.

Des irrégularités et insuffisances diverses ont été relevées concernant ce compte, notamment :

- son ouverture, sans autorisation préalable du Ministre chargé des Finances, en violation du Règlement général sur la Comptabilité publique ;
- la perception de produits et exécution de dépenses, sans création d'une régie de recettes et d'une régie de dépenses ;
- le maniement de fonds par un agent contractuel non habilité ;

- le versement de contributions de partenaires au développement entre 2012 et 2016, selon les relevés consultés ;
- la rémunération d'agents contractuels, indument appelés prestataires de service.

L'IGE a demandé que les mesures correctives soient prises par le Ministère de l'Education nationale.

Sur la vente de dossiers d'appels à la concurrence, il est utile de rappeler les dispositions de l'article 58-3 du CMP qui énoncent que « *Le dossier d'appel à la concurrence est remis aux candidats gratuitement ou à des conditions financières stipulées dans l'avis d'appel à la concurrence ou dans la lettre de consultation. Lorsque le dossier d'appel à la concurrence n'est pas remis gratuitement, ces conditions financières doivent être fixées de façon à ne pas dépasser les frais engagés pour le reproduire et le remettre aux candidats. Toutefois, dans ce dernier cas, un exemplaire du dossier devra être disponible pour être consulté gratuitement par les candidats qui le souhaitent* ».

Il convient de revisiter les dispositions de l'article 58-3 du Code des Marchés publics en vue d'encadrer les conditions du défraiement par les autorités contractantes des frais encourus pour la reproduction et la remise aux candidats des dossiers d'appels à la concurrence. Par ailleurs, les modalités de collecte et d'utilisation de ces ressources publiques devraient être précisées.

B. Irrégularités persistantes dans l'exécution des marchés

En privilégiant une approche basée sur les risques, un intérêt particulier a été porté aux DRP, les audits de l'ARMP ayant souvent abouti à la récurrence et à la diversité des manquements à ce niveau.

1. Fractionnement de dépenses

Aux termes des dispositions de l'article 54-5 du CMP, « *les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables* ».

Nonobstant cette disposition, la pratique du fractionnement continue à être observée dans certains ministères, comme celui chargé de la Recherche scientifique. Ainsi, en 2016, trois (03) DRP portant sur des travaux de nature identique (aménagement et réhabilitation de parcelles) ont été payées, pour un total cumulé de soixante-treize millions quatre cent quarante-trois mille deux cents (73 443 200) francs CFA sur la ligne budgétaire « *Viabilisation et aménagement des terres* » du Projet de Recherche-développement sur l'Exploitation industrielle du Palmier à Huile.

La première DRP, de vingt-quatre millions cinq cent vingt mille quatre cents (24 520 400) francs CFA, a été attribuée le 10 juin, pour l'aménagement de la parcelle de Ndiéba et la réhabilitation de celles de Fanda, Dialang et Goudiaba. La deuxième, dont le contrat a été signé le 15 juin, concernait la réhabilitation des sites expérimentaux du projet à Fatick, Bambey et Bango, pour un montant de vingt-quatre millions quatre cent deux mille

quatre cents (24 402 400) francs CFA. La troisième était relative à l'aménagement et à la réhabilitation de parcelles à Affiniam, Sanghé, Lompoul et Keur Momar Sarr. Signé le 04 juillet, le contrat se chiffrait à vingt-quatre millions cinq cent vingt mille quatre cents (24 520 400) francs CFA.

Il aurait dû être procédé à un appel d'offres ouvert, la valeur globale de ces trois (03) DRP excédant le seuil de soixante-dix millions (70 000 000) de francs CFA fixé, pour les marchés de travaux, par l'article 53 du CMP, quitte à les présenter en lots.

Il doit être impérieusement rappelé aux autorités contractantes l'obligation de respecter les seuils de passation des marchés en évitant le fractionnement de dépenses de même nature.

2. Collusion probable de soumissionnaires

Ce dysfonctionnement est récurrent et largement constaté dans les DRP. Plusieurs exemples ont été relevés lors des contrôles de l'IGE. Le procédé est généralement le même, à savoir des soumissionnaires qui font des offres supposées concurrentes, mais qui, vérification faite, sont de connivence. Ils soumissionnent aux mêmes marchés, partagent parfois la même adresse, font souvent les mêmes erreurs de calcul dans leurs offres libellées à l'identique, etc.

3. Règlement sans service fait

Le recours à un certificat administratif pour attester de la réalité de la prestation du cocontractant est une des pratiques observées à l'examen de dossiers de marché.

Ainsi, en analysant les marchés publics conclus en 2016 par la DAGE du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, il a été noté la signature d'une DRP de vingt-quatre millions neuf cent quatre-vingt-dix-neuf mille quatre cent quatre-vingts (24 999 480) francs CFA pour une étude. Il est utile de signaler que la société choisie est une entreprise de travaux et de prestations de service.

Dans le dossier consulté, il n'est fait état d'aucun rapport réceptionné. En lieu et place, un certificat administratif a été produit, pour attester de la réalisation de la prestation attendue.

Par contre, un document a été présenté à la mission de l'IGE. Vérification faite, il a été produit en 2015, soit une année plus tôt, par un consultant individuel, rémunéré, en espèces, à hauteur de trois millions (3 000 000) de francs CFA. Il est, dès lors, établi que l'entreprise retenue en 2016 n'a réalisé aucune étude, alors qu'elle a été intégralement payée.

Plus grave, une autre DRP portant sur la même étude avec les mêmes termes de référence avait été signée le 04 septembre 2015, pour un montant de vingt-trois millions trois cent soixante-douze mille huit cents (23 372 800) francs CFA avec une entreprise.

Un certificat administratif précisant que l'étude a été bien réalisée par cette entreprise figure dans le dossier. Toutefois, lors des investigations, le signataire de ce document a reconnu que la prestation a été plutôt faite par le consultant individuel dont il est fait état ci-dessus.

En définitive, aucune des deux entreprises cocontractantes du ministère n'a réalisé l'étude attendue qui, au surplus, porte sur le même objet.

L'IGE rappelle que le certificat administratif n'a pas pour vocation de remplacer une pièce justificative de dépense. Sa présence dans un dossier de liquidation, souvent réclamée par le comptable public en complément, a pour motif d'asseoir la responsabilité de l'ordonnateur.

4. Choix de prestataires inappropriés

L'organisation de séminaires et ateliers donne lieu, dans certains ministères, à une violation systématique de l'article 3 de l'arrêté n° 0107 du 07 janvier 2015 du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du Code des Marchés publics. Les dispositions dudit article imposent, aux autorités contractantes, de s'assurer que les candidats ont la capacité d'exécuter le marché, dans le cadre d'une concurrence réelle.

L'examen de bon nombre de dossiers consultés a révélé le choix récurrent de structures n'ayant aucune capacité technique pour offrir des prestations de consultance, d'hébergement ou de restauration.

Au lieu de s'adresser à des cabinets et experts ayant des références ou à des structures hôtelières, les autorités contractantes consultent et sélectionnent des entreprises individuelles ou groupements d'intérêt économique dont l'objet social éclectique témoigne de l'absence de compétence distinctive. Le recours à ces entités procède de leur capacité à préfinancer les activités des autorités contractantes.

La formulation lapidaire de certaines DRP fait, d'ailleurs, peser de fortes suspicions sur l'effectivité des prestations indiquées. En effet, sur plusieurs d'entre elles, ont été relevés des intitulés comme :

- prise en charge de frais d'organisation de séminaire et atelier ;
- prise en charge de frais de réception et d'hébergement ;
- prise en charge de formation.

Or, dans tous ces dossiers, ne sont indiqués ni le lieu, ni le réceptif d'accueil, ni les participants.

Les autorités contractantes doivent recourir à des soumissionnaires compétents pour exécuter les prestations qui leur sont confiées.

Toutes ces constatations relevées par l'IGE vont dans le même sens que celles de l'ARMP qui, pendant la période étudiée, a supervisé, annuellement, une revue indépendante de conformité des marchés des autorités contractantes vérifiées.

Les conclusions d'ordre général des auditeurs mandatés par l'autorité de régulation précitée, au titre de la revue des marchés publics de 2012 à 2015, sont, notamment :

- les retards dans la mise en place des organes de passation des marchés : Cellule de passation des marchés publics (CPM) et Commission des marchés (CM) ;
- le défaut de transmission aux soumissionnaires des procès-verbaux d'ouverture des plis ;
- la non-exhaustivité des dossiers de marchés, certaines pièces n'y étant pas classées : lettres de saisine de cinq candidats pour les DRP, lettres de soumission de leurs offres, lettres

- d'information aux candidats non retenus, procès-verbaux de réception ;
- la formulation imprécise de DRP : défaut d'indication de la nature des matériaux, des performances attendues, de la description des travaux à exécuter ou des spécifications techniques ;
 - les soupçons de collusion dans des DRP : ressemblances troublantes dans les propositions financières des candidats, incohérences dans les dates d'établissement des documents, etc. ;
 - le recours à des prestataires sans expertise ou capacité avérée, pour organiser des séminaires ou fournir des prestations d'hébergement et de restauration ;
 - la passation de DRP à compétition restreinte sans implication de la CPM, alors que cette dernière, en plus d'assurer le secrétariat de la CM, doit effectuer la revue des dossiers de DRP ;
 - la non-concordance entre travaux exécutés et devis estimatif de contrats ;
 - les insuffisances dans la qualité des travaux exécutés ;
 - la réception sans réserve d'ouvrages réalisés, en dépit de manquements constatés sur site ;
 - le défaut de production des rapports trimestriels et annuels prescrits aux CPM ;
 - le classement défectueux des archives.

SOUS-SECTION 3 : COMPTABILITE DES MATIERES

Sont désignés, sous le terme générique de matières, « *l'ensemble des biens mobiliers ou immobiliers appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics* ». Toutefois, le contrôle de l'exécution de la comptabilité des matières dans les DAGE des ministères a mis l'accent sur les biens mobiliers et l'analyse a été également orientée sur les personnels dédiés à cette comptabilité et à sa tenue.

Sur la période quinquennale couverte par les vérifications de l'IGE auprès des DAGE (2012-2016), le référentiel dans ce domaine était le 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, modifié, et l'Instruction n° 004/MEF/DGF/DMTA du 08 mars 1988. Le décret précité a été abrogé et remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières.

A. Besoin de renforcement qualitatif du personnel d'exécution

Aux termes de l'article 10 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 susvisé, « *Sous le contrôle du Ministre chargé des Finances, ordonnateur des matières, l'exécution de la comptabilité des matières est assurée par les administrateurs de crédits en tant qu'administrateurs des matières et par le comptable des matières secondés par les responsables des magasins* ».

Il importe de relever une innovation substantielle apportée par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018

précité relativement à la qualité d'ordonnateur des matières. Cette qualité, qui était exclusivement dévolue au Ministre chargé des Finances, est désormais étendue à d'autres acteurs énumérés à l'article 15 dudit décret, à savoir « *Les présidents d'institutions constitutionnelles, les ministres, les représentants des collectivités territoriales, les directeurs des établissements publics nationaux et locaux, des agences et autres organismes soumis aux règles de la comptabilité publique (...)* ». Les intéressés sont les ordonnateurs principaux des matières qu'ils peuvent déléguer à des ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et à des ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés de l'Etat.

Sous l'empire du décret n° 81-844 du 20 août 1981, comme sous celle du décret n° 2018-842 du 09 mars 2018 qui le remplace, une des prérogatives d'un ordonnateur des matières est la nomination du ou des comptables des matières qui sont les agents habilités à assurer la tenue de la comptabilité et la gestion de ces matières.

Les constats ci-après ont été faits sur leurs conditions de désignation et leurs capacités.

1. Nomination régulière des comptables des matières

De manière générale, les comptables des matières des ministères contrôlés ont été nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances, comme prescrit par le décret n° 81-844 du 20 août 1981 susmentionné. Toutefois, il a été relevé, au Ministère de l'Environnement et du Développement durable, l'immixtion dans cette fonction du Chef du Bureau de Gestion des Matériels de la DAGE qui gère les magasins de stock et tient les mêmes registres qu'un comptable des matières.

2. Déficit de capacités des comptables des matières

Dans plusieurs départements, le constat a été fait que le comptable des matières n'a ni pré-requis, ni expérience pertinente, susceptibles de lui permettre d'exercer cette fonction avec efficacité. A cela, s'ajoute l'absence de formation dans ce domaine.

Dans certains ministères, il est nécessaire de renforcer le nombre de comptables des matières, suite à la démultiplication des structures, notamment les programmes et projets, dont l'inventaire physique et l'immatriculation des matières requièrent disponibilité et minutie.

En tout état de cause, l'actuelle réglementation sur la comptabilité des matières, comme celle qu'elle abroge, permettent la nomination au sein d'un département ministériel, en sus du comptable principal des matières, de comptables secondaires pour les différentes entités de ce ministère, les seconds étant subordonnés au premier.

A ce sujet, il est à noter que les nouvelles dispositions de l'article 21 du décret n° 2018-842 du 09 mars 2018 précité prescrivent le choix du comptable principal des matières parmi les agents publics de la hiérarchie B, au moins, et celui des comptables secondaires parmi ceux de la hiérarchie C, au moins.

B. Carences dans la tenue de la comptabilité

Les contrôles de conformité effectués à l'occasion des missions ont fait ressortir l'impératif d'améliorer significativement la tenue de la comptabilité des matières dans les ministères. Les actions à mener à cet effet doivent porter aussi

bien sur la disponibilité et la qualité des documents requis que sur le traitement des opérations.

1. Disponibilité et archivage des documents

Selon les dispositions de l'article 18 du décret n° 81-844 du 20 août 1981, tout comptable des matières était tenu d'enregistrer les faits de sa gestion dans les documents suivants :

- un livre-journal où sont portées, chronologiquement, toutes ses opérations ;
- un grand livre des comptes tenu sur registre ou fiche ;
- des registres auxiliaires.

A cet effet, il devait disposer de :

- fiches d'inventaire individuelles contradictoires des matières ;
- fiches de consommation de stocks ;
- carnets de bons d'entrée et de bons de sortie.

Ces prescriptions n'ont pas été respectées de manière rigoureuse. A titre illustratif, la comptabilité des matières n'a été relativement satisfaisante qu'au niveau de deux (02) DAGE sur les six (06) vérifiées par l'IGE. Il s'agit de celles du Ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Les documents requis sont ouverts et bien conservés par les comptables concernés.

Dans d'autres DAGE comme celle du Ministère de la Culture, il a été constaté qu'entre 2012 et 2016, le livre-journal, le grand livre des comptes et les registres auxiliaires faisaient défaut.

La nouvelle réglementation sur la comptabilité des matières, en son article 76, réaffirme l'obligation pour tout comptable des matières de tenir ces documents, auxquels s'ajoute « *la balance générale des comptes* ».

L'IGE recommande que les comptables des matières veillent à la tenue et à la production des documents prescrits par la réglementation sur la comptabilité de matières.

2. Traitement des opérations comptables

Divers manquements ont été relevés dans le traitement des opérations comptables au cours de la période sous revue. De manière générale, ainsi que l'IGE l'avait déjà déploré dans son rapport public de 2014, les administrations publiques ne cessent d'enfreindre la réglementation se rapportant à la comptabilité des matières.

En particulier, la gestion des véhicules administratifs est un domaine où des insuffisances significatives sont notées, par leur occurrence et leur récurrence.

2.1. Observations d'ordre général

La comptabilité des matières doit permettre de disposer, en temps réel, de la situation des biens appartenant à l'Etat. A tout moment, l'inventaire physique de ces biens et les écritures comptables y afférentes doivent être en parfaite concordance. A cet effet, le comptable des matières doit maîtriser la nature des opérations à exécuter et les procédures à suivre.

Les errements suivants, qui ne sont d'ailleurs pas exhaustifs, ont été constatés à l'occasion des missions de vérification de l'IGE :

- défaut de mise en place d'une commission de réception des matières ou composition irrégulière de cette commission ;
- réception de matières sans la présence des membres de la commission dédiée ;
- absence de mentions obligatoires sur les bons d'entrée : numéro et date du procès-verbal de réception, date

- d'approbation du marché, déclaration de prise en charge du comptable, etc. ;
- méconnaissance de la nomenclature des comptes de matières ;
 - inscription discontinuée au livre-journal de bons d'entrée et de sortie, alors qu'ils doivent l'être dans l'ordre de leur numérotation ;
 - absence d'inventaires périodiques ;
 - mauvais archivage des pièces justificatives.

Tous ces manquements témoignent d'un besoin de renforcement continu des capacités des acteurs.

Il serait avisé, comme cela est le cas pour les marchés publics, d'organiser, régulièrement, à l'intention des comptables des matières, des sessions de formation et de mettre à leur disposition des outils didactiques.

2.2. Observations spécifiques à la gestion du parc automobile

Les contrôles effectués dans les DAGE, ainsi que l'exploitation des procès-verbaux de passation de service dans les ministères et autres démembrements de l'Etat révèlent des manquements répétés dans la gestion des véhicules administratifs, qu'il est indispensable de corriger pour préserver les ressources publiques. Ils se traduisent, notamment, par :

- le défaut de maîtrise de la situation du parc automobile, alors que la réglementation prescrit aux ministères de mettre à jour, chaque année, leurs fichiers automobiles qu'ils doivent transmettre à la DMTA. Cette situation prend un relief particulier pour certains départements ministériels qui ont fait l'objet de redécoupage. Ainsi, des

véhicules figurant encore dans la comptabilité de matières du Ministère de l'Education nationale sont détenus par des agents du Ministère chargé de la Formation professionnelle ou celui chargé de l'Enseignement supérieur ;

- l'absence dans certaines structures d'un chef de parc, avec comme conséquence un manque de fiches d'entretien permettant, notamment, de renseigner sur les réparations des véhicules. Rares sont, d'ailleurs, les ministères disposant d'une situation exhaustive de leurs véhicules en réparation dans des garages privés ;
- l'apposition de fausses plaques d'immatriculation ou l'absence de plaque sur des véhicules administratifs ;
- la conduite de ces véhicules par des personnes n'appartenant pas à l'Administration ou par des agents ne disposant pas d'une autorisation spéciale de conduire du Secrétaire général de la Présidence de la République ;
- le défaut de carnets de bord dans les véhicules de service ou la tenue déficiente de ces carnets ;
- la mise à l'écart du comptable des matières dans la gestion du carburant ;
- l'octroi de dotations de carburant à des non ayants droit, parmi lesquels des agents utilisant leurs véhicules personnels pour les besoins du service, alors que ceux-ci doivent plutôt prétendre à une indemnité compensatrice ;
- le dépassement des plafonds mensuels de dotation fixés, en dehors des missions, à trois cent cinquante (350) litres et deux cents (200) litres, respectivement, pour les véhicules de fonction et les véhicules de service ;
- des lenteurs dans la réforme de véhicules administratifs qui, en raison de leur état, sont devenus d'un entretien trop

coûteux ou ne sont plus aptes à circuler. Outre le défaut de diligence de certains ministères, ces retards se justifient certainement par le fait que l'Agence judiciaire de l'Etat ne dispose que d'un seul expert automobile, compétent pour apprécier sur l'ensemble du territoire national, préalablement à leur réforme, l'état des véhicules de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et d'autres organismes publics ;

- de longs délais dans la cession éventuelle, aux ministères utilisateurs, à la clôture de projets et programmes, de véhicules acquis sur financement de partenaires au développement.

Ces pratiques contreviennent aux dispositions du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service et de l'Instruction n° 19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application dudit décret.

L'IGE a une mission permanente de surveillance des conditions d'acquisition et d'utilisation de ces véhicules. Elle préside, à ce titre, la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA). Aussi, prévoit-elle de consacrer un prochain mémento à cette question, en vue de rappeler les règles en vigueur et les bonnes pratiques à observer.

CHAPITRE II

AUTRES SERVICES PUBLICS

Le présent chapitre s'articule autour de la gestion administrative et de la gestion financière de structures de l'Administration centrale, autres que les DAGE, ayant fait l'objet de missions de contrôle de l'IGE. Il s'agit, essentiellement, du Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA) et de la Direction de la Protection civile (DPC). Les constats tirés de vérifications au niveau de certaines ambassades et des rapports de passations de service dans les ministères alimentent également ce chapitre.

SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE

Dans cette section, seront évoquées les principales constatations et recommandations relatives aux aspects stratégique, organisationnel et fonctionnel, de ces démembrements de l'Etat.

SOUS-SECTION 1 : CADRES STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL

L'audit du CSA fait ressortir un besoin d'actualisation des missions de cette direction nationale, en vue de l'optimisation de l'action publique sur la question stratégique de la sécurité alimentaire.

La mise aux normes du cadre juridique de cette direction, ainsi que celui de la DPC et d'autres structures de l'Etat apparaît aussi nécessaire.

A. Besoin de rationalisation de missions stratégiques

Le CSA, créé par le décret n° 84-1408 du 26 novembre 1984, a pris le relais du Commissariat à l'Aide alimentaire mis en place au milieu des années 70.

Ses missions actuelles sont énoncées par le décret n° 94-1210 du 16 novembre 1994 qui fixe ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Elles se déclinent comme suit :

- l'étude et le suivi du marché céréalier ;
- la coordination et la gestion de l'aide alimentaire ;
- la participation à la promotion des céréales locales ;
- la gestion d'un fonds et/ou d'un stock national de sécurité alimentaire.

L'appréciation de l'effectivité de l'exercice de ces missions fait apparaître des insuffisances nécessitant un besoin d'adaptation. Ce besoin devra, cependant, tenir compte des évolutions de l'environnement institutionnel du CSA, notamment des prérogatives dévolues à d'autres acteurs.

1. Redéfinition ou abandon de missions

Les situations qui suivent ont été constatées relativement à l'exercice des missions confiées au CSA.

1.1. Etude du marché des céréales locales

Une Cellule d'Etudes et d'Information a été créée à cet effet, à charge pour elle :

- de mettre en place un Système d'Informations sur les Marchés (SIM) ;

- d'assurer le suivi des Zones à Risques alimentaires en milieu urbain et rural (ZAR).

La qualité du SIM est compromise par une série de difficultés que sont, notamment :

- un déficit de personnel qualifié. La collecte d'informations est assurée par des agents subalternes, la plupart des adjoints techniques et administratifs des Inspecteurs régionaux, auxquels cette mission était dévolue, étant admis à la retraite ;
- un manque de moyens logistiques : en août 2015, sur un parc de quarante-trois (43) véhicules légers, seize (16) seulement étaient fonctionnels, soit une disponibilité de 37,2%. Ajoutée à la faiblesse des dotations de carburant, cette situation, d'une part, réduit la mobilité des agents des inspections régionales du CSA et, d'autre part, affecte la fiabilité des données sur les prix pratiqués ainsi que sur les stocks ;
- un périmètre de collecte réduit : sur les quatre-vingt-quatorze (94) marchés identifiés au niveau national, en 2010, pour un suivi mensuel, seuls cinquante-quatre (54) le sont effectivement.

Quant à la mission d'identification et de suivi des ZAR, elle a été progressivement abandonnée, en raison, notamment, du manque de moyens ou de changement d'orientations stratégiques.

Au final, la mission relative à l'étude et au suivi du marché céréalier n'est que partiellement remplie.

Il est judicieux, sauf réorientation stratégique, de renforcer le budget du CSA pour lui permettre de remplir ses missions d'étude et de suivi du marché céréalier.

1.2. Recherche et gestion de l'aide alimentaire

Le CSA est chargé de coordonner et de gérer l'aide alimentaire. En outre, il doit harmoniser les activités dans le cadre de cette aide, quelle que soit sa provenance.

Une telle mission est affectée par la multiplicité des acteurs publics aux prérogatives identiques ou relativement analogues, qui seront évoqués plus loin dans le rapport.

1.3. Participation à la promotion des céréales locales

Cette attribution a été insuffisamment prise en charge. A titre illustratif, les rapports d'informations du CSA, de 2010 à 2012, n'en font aucune mention. Au regard de son importance pour l'atteinte de la sécurité alimentaire, une collaboration avec l'Institut de Technologie alimentaire (ITA) serait opportune.

Un cadre de partenariat devrait être défini entre le CSA et l'Institut de Technologie alimentaire (ITA), pour la promotion et la transformation des céréales locales, essentielles à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire.

1.4. Gestion d'un fonds et/ou d'un stock national de sécurité alimentaire

Le CSA est chargé de gérer un fonds et/ou un stock national de sécurité alimentaire. A cet effet, il doit constituer des réserves de céréales. Il lui revient aussi d'intervenir sur les marchés pour assurer l'approvisionnement des zones déficitaires en produits vivriers et éviter un renchérissement des prix.

Deux (02) principales constatations ont été faites à ce niveau :

- l'inexistence d'un stock national de sécurité, malgré des allocations budgétaires annuelles pour sa reconstitution.

Elles étaient d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA de 2008 à 2011 et d'un milliard deux cents millions (1 200 000 000) de francs CFA en 2012 ;

- la distribution inappropriée des stocks de riz à des acteurs qui ne sont pas dans une situation de vulnérabilité, au détriment des populations défavorisées.

Il est nécessaire de constituer un stock national de sécurité alimentaire et de privilégier les populations les plus vulnérables dans la distribution de l'assistance en vivres.

2. Répartition rationnelle de missions

Ainsi qu'il ressort de l'analyse faite plus haut, le CSA semble être confiné, au cours des années, à la distribution de vivres, laissant en marge des missions stratégiques non moins importantes.

La redéfinition de ses attributions apparaît comme une nécessité, mais en tenant compte de l'existence, dans le secteur, de plusieurs structures publiques. Comme autres acteurs, peuvent être cités :

- le Conseil national de Sécurité alimentaire (CNSA), créé par le décret n° 98-554 du 24 juin 1998, qui intervient dans le rapprochement, voire l'harmonisation des différentes politiques de sécurité alimentaire. Le CSA est membre du CNSA et, à ce titre, doit fournir des statistiques sur les prix réels des céréales et leur évolution, ainsi que sur les prix des légumineuses ;
- le Comité interministériel d'Orientation du Programme spécial pour la Sécurité alimentaire (PSSA), créé par l'arrêté primatorial n° 092 du 09 janvier 2002, qui est chargé d'impulser la coopération en matière de sécurité alimentaire ;

- le Programme national d'Appui à la Sécurité alimentaire (PNASA), créé par arrêté primatorial n° 11177 du 14 décembre 2007, qui vise l'intégration et la fédération des initiatives et programmes sectoriels ;
- la Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale régie par le décret n° 2012-1311 du 16 novembre 2012. Elle est chargée, entre autres, d'impulser et de mettre en œuvre les politiques publiques en matière de protection sociale et de solidarité nationale. Elle collecte, à ce titre, les ressources issues des dons, subventions et legs, ainsi que celles de la coopération bilatérale et multilatérale destinées à soutenir les couches vulnérables et les familles démunies ;
- les agences et directions nationales qui interviennent dans la sécurité alimentaire, notamment l'Agence de Régulation des Marchés (ARM), la Direction générale de l'Action sociale, la Direction de l'Agriculture et la Direction de l'Elevage.

La lisibilité et la cohérence de l'action publique commandent que, dans la création, la définition des missions, les activités et les relations fonctionnelles de ces entités, soient mis en avant des principes-clés comme la subsidiarité, l'efficacité et l'efficience.

Les relations entre le CSA et le CNSA sont une illustration de la rationalisation urgente à opérer. Ainsi, en matière de coordination, de suivi et de mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire, les deux structures ont les mêmes missions. De plus, le CNSA, à travers son Secrétariat exécutif, est devenu un véritable instrument opérationnel dans le cadre de la politique de sécurité alimentaire, au même titre que le CSA.

L'IGE recommande la rationalisation des structures et l'optimisation des interventions de l'Etat en matière de Sécurité alimentaire. A cet égard, il pourrait être confié au Bureau Organisation et Méthodes (BOM) la mission de réaliser une étude stratégique sur l'organisation du secteur de la Sécurité alimentaire.

B. Besoin d'adaptation du cadre juridique de structures

Pour plusieurs démembrements de l'Etat, il est nécessaire de fixer ou d'adapter le cadre juridique qui les régit. Cette exigence s'applique, notamment, au CSA, à la DPC et aux bureaux économiques mis en place au sein des ambassades.

1. Mise en cohérence des textes relatifs au Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA)

Le décret n° 2012-1311 du 16 novembre 2012 portant organisation et fixant les règles de fonctionnement de la Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale « *rattache* » le CSA à cette structure.

Quant au décret n° 2017-1546 du 08 septembre 2017 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, modifié, il énumère, de manière distincte, la Délégation générale précitée et le CSA, parmi les services de l'Etat relevant du Cabinet du Président de la République.

Dans la pratique, il est constaté que le CSA fonctionne comme une direction de la Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale.

Il est opportun de lever tout risque d'ambiguïté sur le statut du Commissariat à la Sécurité alimentaire (CSA) en mettant en cohérence les décrets afférents à son ancrage institutionnel.

2. Mise aux normes de la Direction de la Protection civile (DPC)

La mission de vérification effectuée dans cette direction a fait ressortir la pertinence, d'une part, de mettre à jour le cadre juridique de cette direction et, d'autre part, d'adapter son statut aux normes communautaires.

2.1. Mise à jour du dispositif organisationnel

L'arrêté ministériel n° 000539/M.INT/CAB.4 du 12 janvier 1990 portant organisation de la DPC est devenu caduc, depuis le 15 novembre 1997, à la faveur de l'abrogation et du remplacement, à cette date, du décret portant organisation du Ministère de l'Intérieur sur le fondement duquel il avait été pris.

Présentement, le référentiel en matière d'organisation pour ce ministère est le décret n° 2003-292 du 08 mai 2003 dont la mise à jour est requise, au regard des divers changements connus par certains services de ce département.

L'IGE rappelle que les arrêtés organisant les services de ce ministère et fixant leurs missions doivent être systématiquement pris, à la suite de tout nouveau décret relatif à son organisation.

2.2. Adaptation aux normes communautaires

L'analyse croisée des missions, de l'organisation actuelle et des ressources de la DPC pose la question de la structuration adéquate de cette direction.

Aux termes de l'arrêté ministériel susmentionné, « *La Direction de la Protection civile est chargée d'assurer, en temps de paix comme en temps de guerre, la protection des personnes, ainsi que la conservation des installations, des ressources et des biens publics et privés.*

Elle dirige les différents services de la protection civile à tous les échelons. Elle dispose notamment du groupement national des Sapeurs-pompiers.

Elle assure le secrétariat de la commission supérieure de la protection civile. ».

Pour assumer ces missions, l'organisation de la DPC repose sur :

- une Division des Etudes et des Opérations de Défense civile ;
- une Division administrative et financière ;
- le Secrétariat permanent de la Commission supérieure de la Protection civile.

Au regard de ses rapports annuels, ses activités portent, essentiellement, sur :

- la visite d'établissements recevant du public ;
- l'étude des dossiers de demandes d'autorisation de construire ;
- le suivi de l'application des mesures de sécurité dans les établissements et installations à risques ;
- l'exécution de programmes de prévention et de lutte contre les noyades et les inondations, ainsi que contre la foudre avec l'installation de paratonnerres, à travers le territoire national, sur des sites réputés sensibles ou stratégiques.

Toutefois, il a été relevé, pour la mise en œuvre des actions de

prévention, le défaut d'élaboration de plusieurs outils de son ressort :

- le fichier national des établissements classés, en relation avec le Ministère chargé de l'Environnement ;
- le fichier des personnes qui, en raison de leur fonction ou de leur qualification, pourraient être réquisitionnées pour la défense civile.

Sur un plan stratégique, il a été noté la léthargie de la Commission supérieure de la Protection civile, organe consultatif en matière de prévention, de contrôle, de supervision, de suivi, ainsi que de gestion des risques et catastrophes. Cette léthargie peut être illustrée par le non-respect de la périodicité de ses réunions qui doivent être tenues au moins deux fois par an. Pendant la période sous revue, une seule réunion a été organisée, le 1^{er} juillet 2013.

En réalité, le fonctionnement correct de la DPC est entravé par :

- l'effectif réduit et le manque d'expertise de son personnel. Du reste, ce personnel lui est fourni, essentiellement, par le Groupement érigé en Brigade nationale des Sapeurs-Pompiers (BNSP) ;
- une organisation administrative statique.

2.2.1. Besoin de renforcement en ressources humaines

L'effectif total de cette direction s'élève à vingt-deux (22) agents, dont dix-huit (18) provenant de la BNSP, soit 82% de l'effectif. Le poste de Secrétaire permanent de la Commission supérieure de la Protection civile n'est pas pourvu. La Division des Etudes et des Opérations de Défense civile qui est au cœur du processus de prévention des catastrophes ne compte que sept (07) agents. Trois (03) de ses bureaux ne comptent qu'un seul agent. Le Bureau des Plans

et de la Mobilisation ainsi que celui des Relations avec les Commissions auxiliaires de Protection civile et l'Organisation internationale de la Protection civile (OIPC) n'en comptent aucun.

Force est donc de constater que les moyens humains propres dont elle dispose ne permettent nullement à cette direction de remplir correctement ses missions. Au demeurant, sur les vingt-deux (22) agents du service, seuls deux (02) sont des cadres supérieurs : le directeur et le chef de la Division des Etudes et des Opérations de Défense civile.

Aussi, le recrutement d'un personnel de spécialité avait-il été sollicité du Ministre chargé de la Fonction publique, en 2013 et réitéré en 2015. Ces requêtes, qui restent encore sans suite, visent à disposer des profils suivants : un environnementaliste, un expert en géomatique, un géographe spécialisé en gestion des risques de catastrophes, un ingénieur en génie civil, un ingénieur industriel, un météorologue, un ingénieur informaticien spécialisé en réseaux, un ingénieur informaticien programmeur, un ingénieur statisticien, un architecte urbaniste, un logisticien, un urgentiste, un spécialiste en communication, deux cartographes et un spécialiste en passation des marchés.

Il convient de prendre en compte, dans les programmes de recrutement de la Fonction publique, les besoins en personnels spécialisés de la DPC.

2.2.2. Pertinence d'une évolution institutionnelle

A l'insuffisance en ressources humaines, s'ajoute la faible capacité institutionnelle de la DPC dont l'organisation, contrairement à celle de la BNSP, est restée figée depuis son rattachement au Ministère de l'Intérieur en 1962, malgré les

évolutions multiformes connues par le secteur de la prévention et de la gestion des catastrophes.

Une directive présidentielle issue d'un rapport de 2004 de l'IGE, restée sans suite, avait pourtant ordonné la transformation de la DPC en direction générale composée :

- d'une direction stratégique, la Direction de la Protection civile ;
- d'un commandement opérationnel, le Groupement national des Sapeurs-Pompiers devenu Brigade ;
- et d'une inspection de la sécurité civile.

En 2015, un projet de création d'une Agence nationale de la Protection civile a été entrepris et les actes requis à cet effet élaborés. Cette proposition allait dans le sens de l'application de recommandations de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) demandant la mise en place, par chaque Etat membre, d'une agence exclusivement consacrée à la gestion des catastrophes et pouvant répondre à l'objectif de renforcement des capacités de prévention et de lutte dans ce domaine.

☞ **La Direction de la Protection civile (DPC), pilier central de la défense civile, créée dès les premières années de l'Indépendance, doit être dotée des moyens nécessaires à la prévention des risques de catastrophe et au renforcement de la résilience des populations.**

3. Autres cas de correction

Les missions de l'IGE au niveau de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, ainsi que des représentations diplomatiques, ont permis de constater aussi un besoin de formalisation du cadre juridique des bureaux économiques et de mise aux normes pour l'Inspection des Services.

Au sein de nos représentations diplomatiques, les bureaux économiques constituent des outils de promotion et de coordination des intérêts économiques du Sénégal à l'étranger.

Ils ont pour mission essentielle d'informer le gouvernement sur la situation économique des pays partenaires ainsi que leur position sur les enjeux économiques internationaux.

Les services des bureaux économiques couvrent, entre autres, l'assistance aux entreprises sénégalaises dans la conquête de marchés extérieurs, la fourniture d'informations relatives aux produits et services sénégalais, les conditions d'accès aux marchés et les questions relatives au commerce et à l'investissement.

Ils sont les correspondants des agences sénégalaises en charge de la promotion des investissements, des exportations et du tourisme et des ministères techniques intervenant dans la sphère économique, notamment l'économie, le commerce, l'industrie, les infrastructures, la pêche, le tourisme, les mines, l'agriculture, l'énergie.

En dépit de l'importance de leur rôle, les bureaux économiques ne disposent pas d'un cadre réglementaire leur permettant d'organiser et de mettre en œuvre leur plan de travail pour la promotion du commerce et de l'investissement. Certes,

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

des crédits leur sont affectés, mais les chefs de bureau n'en sont pas les administrateurs délégués.

C'est pourquoi, l'IGE suggère qu'un texte soit pris pour fixer les missions et attributions des bureaux économiques et préciser les conditions d'utilisation de leur budget.

A un autre niveau, un dysfonctionnement organisationnel a été constaté relativement au rattachement de l'Inspection des Services du ministère précité.

En effet, l'Inspection des Services a été rattachée au Secrétariat général par le décret n° 2014-871 du 22 juillet 2014 portant organisation du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. Or, l'article premier du décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux Inspections internes des départements ministériels dispose, de manière précise, que, « *Il est créé, au sein de chaque département ministériel, une inspection interne placée sous l'autorité directe du ministre* ».

L'IGE a recommandé que les correctifs idoines soient apportés à l'organigramme du département concerné.

☞ **Les missions, attributions et règles de fonctionnement des bureaux économiques, créés au sein des ambassades du Sénégal à l'étranger, doivent être formalisées par un acte réglementaire.**

SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL

Cette sous-section traite du fonctionnement de structures administratives, ainsi que des aspects relatifs à l'administration et à la gestion des personnels y servant. Les cas examinés se rapportent, essentiellement, au CSA et à la DPC. Néanmoins, certains manquements vont bien au-delà de ces directions et concernent un large spectre de structures de l'Administration centrale. Il reste entendu que les constats concernant les DAGE, déjà évoqués au chapitre précédent, ne sont pas repris.

A. Manquements dans le fonctionnement des services

1. Insuffisances dans l'intérim du chef de service

L'intérim renvoie au remplacement momentané, pour cause d'absence, du titulaire d'une fonction par un autre agent. Lors de cet empêchement provisoire, l'intérimaire est délégataire de la signature du titulaire. A ce titre, pour éviter toute confusion, il doit veiller à faire apposer, systématiquement, sur les documents qu'il signe, la mention usuelle de représentation : « *Pour X (indiquer la fonction) et par intérim* ».

Cette pratique n'est pas toujours respectée, ainsi que l'IGE l'a constaté.

2. Répartition confuse des attributions

Un exemple est celui de la DPC où, sur la période contrôlée, il n'y avait pas de réelle et nette délimitation entre les bureaux de la Division des Etudes et des Opérations de Défense civile, dans l'exercice des missions dévolues à cette division. Les agents accomplissaient les mêmes tâches, sur la base des dossiers que leur imputait, indifféremment, le chef de la division.

Ce genre de procédé est inapproprié pour le suivi et la traçabilité des dossiers.

B. Irrégularités dans l'administration et la gestion des personnels

Depuis 2014, dans ses différents rapports, l'IGE fait état de violations substantielles de dispositions relatives à l'administration et à la gestion des agents de l'Etat. Les manquements à la réglementation persistent.

1. Maintien en activité d'agents admis à la retraite

Dans une direction nationale contrôlée, il a été constaté le maintien à leurs postes de plusieurs agents atteints par la limite d'âge et ayant reçu des services du Ministère chargé de la Fonction publique leurs actes de radiation.

Ce maintien enfreint les dispositions de :

- l'article 12 de la loi n° 81-52 du 10 juillet 1981 portant Code des Pensions civiles et militaires de Retraites, modifiée par la loi n° 2002-08 du 22 février 2002, selon lesquelles « *Les fonctionnaires tributaires du présent Code ne peuvent être maintenus en service au-delà de l'âge de 60 ans, sous réserve des limites d'âge fixées par les statuts particuliers* » ;
- l'article 40 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, modifié.

Ce genre de pratique est devenu courant dans l'Administration centrale, les concernés alléguant, à tort, n'avoir reçu aucun acte mettant fin à leurs fonctions. En effet, la

retraite procédant d'une disposition légale, les activités de l'agent doivent obligatoirement cesser à l'âge prescrit par le régime de retraite qui lui est applicable. Au surplus, il est à noter que, pour certains agents, leur maintien au poste ne découle d'aucun acte.

Le Ministère chargé de le Fonction publique doit davantage s'attacher au respect de l'orthodoxie dans ce domaine.

Ainsi, par une lettre du 19 décembre 2014, ce département maintenait en fonction un directeur de service national au Ministère de l'Intérieur et justifiait sa décision en se référant à la Circulaire n° 1500/PM/MMET/CT du 17 mai 1993 du Premier Ministre relative à la prolongation d'activité des personnels enseignants. Or, une circulaire ne peut, en aucune manière, déroger à une loi.

Un rappel historique s'impose aussi, pour préciser que c'est face à l'incompatibilité entre la loi portant Code des Pensions civiles et militaires de Retraites et la lettre n° 002496/PM/SGG/ED du 22 avril 1975 du Premier Ministre, relative aux admissions à la retraite accordées aux enseignants qui atteignent la limite d'âge en cours d'année scolaire, que la circulaire citée ci-dessus avait été prise. Elle visait à permettre le maintien en activité d'enseignants titulaires de classe ou responsables d'établissements jusqu'à la fin de l'année scolaire, par voie de contrat à durée déterminée, afin de rester conforme aux prescriptions du Code précité.

En définitive, compte tenu des dispositions de ce Code, l'agent de l'Etat doit prendre sa retraite lorsqu'il atteint la limite d'âge. Faute de quoi, des risques juridiques certains pèsent sur les actes qu'il prend. En effet, du fait de sa radiation des cadres de la Fonction publique, il n'a plus qualité d'agent de l'Etat, à plus forte raison de compétence pour prendre des actes inhérents à une quelconque fonction dans l'Administration.

2. Non-respect des règles de gestion des personnels

La vérification administrative et financière de la DPC a permis de constater des affectations non conformes à la réglementation. Sur les dix-huit (18) agents provenant de la BNSP, quinze (15) ont été directement affectés par le commandant de cette brigade.

La DPC n'étant pas un service rattaché à la BNSP, le responsable de cette structure ne peut pas faire application de l'article 11, alinéa 2, du décret n° 84-153 du 9 février 1984 portant statut particulier des personnels du Groupement national des Sapeurs-Pompiers, pour affecter du personnel à la direction précitée. Selon les dispositions de l'article 4 de ce décret, cette attribution est dévolue au Ministre chargé de l'Intérieur, déléataire des *« pouvoirs de nomination, d'administration et de gestion du personnel (des Sapeurs-Pompiers), à l'exclusion des pouvoirs de nomination des officiers »*.

L'IGE a recommandé de veiller au respect de ces dispositions. Ainsi, l'affectation de personnels relevant de la BNSP à la DPC, quel que soit le grade, ne doit être effectuée que sur décision exclusive du ministre.

SECTION 2 : GESTION FINANCIERE

Dans cette partie du rapport, sont déclinées les principales constatations et recommandations tirées de l'examen de la gestion financière dans les administrations centrales, autres que les DAGE. Elles se rapportent au budget et aux marchés publics. Les cas évoqués, à titre illustratif, concernent toujours le CSA et la DPC.

SOUS-SECTION 1 : OPERATIONS BUDGETAIRES

L'analyse de l'exécution des crédits budgétaires dans les services publics centraux fait ressortir bon nombre d'insuffisances et d'irrégularités similaires à celles qui ont déjà été mentionnées pour les DAGE. Cependant, celles qui sont évoquées dans cette sous-section ont un impact plus significatif sur le fonctionnement des services publics cités en premier.

A. Stabilisation des crédits budgétaires

Ce besoin renvoie aux conditions à créer pour améliorer l'utilisation des ressources budgétaires mises à la disposition des structures de l'Etat. Il s'agit, notamment, de l'intégrité des allocations budgétaires et de la gestion optimale de la trésorerie.

Comme indiqué dans le chapitre précédent, les crédits budgétaires de ministères font régulièrement l'objet de « *ponctions* », en cours d'année, par le Ministère chargé des Finances.

Si, globalement, à l'échelle d'un département ministériel, ces restrictions peuvent apparaître comme non-critiques pour l'exécution des missions, il en va autrement pour une direction nationale.

A titre illustratif, entre 2010 et 2014, le budget de fonctionnement alloué à la DPC a fait l'objet de « *ponctions* » régulières qui ont atteint, en 2012, un pic de 40,64 % des crédits de fonctionnement ouverts. Ces crédits ont connu, par ailleurs, une baisse de 50,15% sur la période 2010-2014.

Du reste, la DPC a été contrainte de revoir les niveaux de commande publique pris au titre des contrats signés avec des fournisseurs et prestataires, retenus à l'issue des procédures de

mise en concurrence, avant les ajustements du Ministère chargé des Finances. Cela a été le cas, notamment, de contrats passés, en 2012, pour la fourniture de :

- gants, sacs à terre et imperméables : arrêté initialement à huit millions cent quarante-deux mille (8 142 000) francs CFA, le contrat a été ramené à quatre millions soixante-onze mille (4 071 000) francs CFA ;
- supports publicitaires à l'occasion de la célébration de la Journée mondiale de la Protection civile : le montant contractuel, de huit millions deux cent trente mille cinq cents (8 230 500) francs CFA, a été ramené à quatre millions cent quinze mille deux cent cinquante (4 115 250) francs CFA.

Ces constats ont été faits dans d'autres directions et appellent à un usage modéré, voire davantage concerté, du pouvoir de régulation budgétaire du Ministre chargé des Finances.

B. Optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat

La création de régies de recettes et de régies d'avances, ainsi que l'ouverture de comptes dans des établissements bancaires, par les structures de l'Etat, sont règlementées. Elles requièrent, toutes, la prise d'une décision qui est, selon le cas, un acte réglementaire ou une autorisation préalable, du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan.

Comme relevé dans ses rapports précédents, l'IGE continue de constater diverses irrégularités dans ces domaines.

Ainsi, au CSA, il n'a pas été établi, lors des investigations, que les « *caisses d'avances* » mises en place dans les inspections régionales et les comptes bancaires ouverts au nom de cette direction avaient été autorisés par le Ministre chargé des Finances.

Le défaut d'acte de création de ces « *caisses* », qui auraient fixé le montant des encaisses, explique leur réapprovisionnement, sans plafonnement, uniquement sur la base des besoins exprimés par les inspecteurs.

En ce qui concerne les comptes bancaires, le constat a été fait de l'absence d'un registre-journal des opérations de trésorerie et de rapprochements bancaires, afin de sécuriser les fonds du CSA et de réduire les risques de malversation.

L'IGE a recommandé que soient prises les mesures appropriées pour que soient corrigées toutes ces irrégularités.

SOUS-SECTION 2 : COMMANDE PUBLIQUE

Le défaut d'exhaustivité du plan de passation des marchés (PPM) et le dépouillement des offres par une commission « *interne* » des marchés constituent quelques-uns des manquements récurrents à mettre en exergue dans la planification et l'exécution des marchés publics par les structures de l'Administration centrale.

A. Non-exhaustivité de l'information

A l'occasion de ses missions, l'IGE a régulièrement constaté que des DRP concernant des directions ne figuraient pas dans les PPM de leurs ministères de rattachement qui sont publiés, annuellement, sur le portail des marchés publics de la DCMP.

Ces manquements constituent une transgression des dispositions de l'article 6 du CMP et rendent nuls les contrats issus de ces DRP. De plus, ils marquent une défaillance dans l'obligation d'évaluation, lors de l'établissement du budget, du « *montant total des marchés de fournitures, par catégorie de produits, des marchés de services par catégorie de service et des marchés de travaux* » que les autorités contractantes

envisagent de passer en cours d'année. Cette évaluation constitue la base de l'établissement du PPM qui doit être communiqué à la DCMP, pour publication.

A cet effet, toutes les structures d'un ministère doivent transmettre, à la CPM du département, l'ensemble des commandes envisagées durant l'année, établies par catégorie de produits, de service ou de travaux.

B. Autres types d'irrégularités

Dans certaines directions de l'Administration centrale, il est créé ex nihilo une commission qui agit en lieu et place de la CM du ministère.

Une telle commission a été mise en place à la DPC, en avril 2013 et en juin 2014, pour le dépouillement des offres dans une DRP relative à l'acquisition de matériels pédagogiques.

Ces deux dépouillements étaient nuls et de nul effet. Pourtant, en 2013, la décision de la commission interne a été entérinée par les services de contrôle du Ministère chargé des Finances qui ont validé le bon d'engagement établi subséquemment et émis les titres de certification et de créance correspondants.

Le Contrôleur des Opérations financières (COF), actuellement Contrôleur budgétaire ministériel, et l'Ordonnateur Délégué ont, ainsi, irrégulièrement visé une proposition d'engagement de dépense fondée, entre autres, sur un procès-verbal de dépouillement des offres dressé par une commission irrégulièrement constituée.

Il est impératif que les services du Ministère chargé des Finances exercent un contrôle rigoureux des pièces soumises à leur examen et veillent au respect de l'orthodoxie, notamment, en matière d'engagement des dépenses de l'Etat.



Le Président de la République et le Vérificateur général

DEUXIEME PARTIE :

GOUVERNANCE DES ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS

A côté de l'Administration centrale, existent d'autres entités publiques, généralement dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit, pour l'essentiel, dans le cadre de ce rapport, d'administrations procédant d'une décentralisation technique. L'IGE s'est intéressée, sur la période sous revue, au fonctionnement de certaines d'entre elles.

Ainsi, le chapitre premier traite de la gestion des entreprises publiques, délégations générales, agences et structures similaires, tandis que le second chapitre porte sur des programmes vérifiés.

CHAPITRE I :

ENTREPRISES PUBLIQUES, AGENCES ET STRUCTURES ASSIMILEES

Ce chapitre s'articule autour de la gestion administrative, d'une part, et de la gestion financière des structures ciblées, d'autre part.

SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE

Il s'agit, dans cette section, de procéder à l'analyse du cadre stratégique et organisationnel et du cadre fonctionnel des entités concernées.

SOUS-SECTION 1 : CADRE STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL

Les administrations décentralisées et autres organismes publics partagent certaines normes de base qui trouvent leur source dans les principes directeurs qui ont présidé à leur création. Il s'agissait, en effet, par une politique d'externalisation, pour une plus grande célérité et efficacité du service public, d'apporter une souplesse dans la gestion publique inhibée par la complexité des procédures administratives.

Cette approche est à l'origine de la distinction nette apportée entre les entités du secteur parapublic et les entités

relevant en totalité du secteur public et qui prenaient les contours d'administrations décentralisées, bénéficiant d'une autonomie de gestion.

A ce titre, la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique fixe les règles d'organisation communes aux différentes entreprises du secteur parapublic.

Quant aux administrations décentralisées, personnes morales de droit public, la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution est venue traduire une volonté d'harmoniser et d'encadrer « *la pluralité et la diversité des modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences, par la définition de principes directeurs communs* ».

Il reste, toutefois, à préciser que, dans son esprit, cette loi avait pour objectif d'aller au-delà des agences pour se positionner comme texte de référence des administrations de mission dotées d'une autonomie de gestion.

Cette volonté apparaît dans l'exposé des motifs de la loi qui indique ce qui suit : « *La complexité des procédures administratives et l'exigence accrue des usagers du service public en termes de célérité et d'efficacité ont conduit l'Etat à créer, dans plusieurs secteurs d'activités (...), des organes décentralisés sous des appellations multiples (agences, autorités, office, conseil, etc.)... Toutefois, ce nouveau mode de gestion publique n'a pas été précédé de la définition d'un cadre juridique harmonisé ; ce qui a conduit à des dysfonctionnements préjudiciables à*

l'Administration voire des pratiques peu orthodoxes (...). Aussi, est-il apparu nécessaire de corriger les lacunes observées dans la mise en place de ce nouveau mode de gestion publique ».

C'est dans la même logique que les dispositions transitoires de la loi considérée énoncent : « *Les agences et les autres structures administratives similaires existantes sont tenues de se conformer aux présentes dispositions dans un délai de douze mois, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi* ».

Force est cependant de constater qu'il subsiste encore des dysfonctionnements qui nécessitent un recadrage institutionnel et organisationnel.

A. Nécessité d'un recadrage institutionnel

L'IGE constate, de plus en plus, la création de nouvelles entités publiques dont l'organisation et le fonctionnement ne respectent pas toujours les normes établies. Il s'ensuit un exercice délicat d'appréciation quand il s'agit de les classer et de déterminer le référentiel qui doit s'appliquer.

C'est le cas, particulièrement, des délégations générales. Il convient, à ce titre, de dégager des normes institutionnelles.

L'examen du fonctionnement des administrations décentralisées et d'autres organismes publics a, par ailleurs, permis de noter des difficultés dans la délimitation de leur champ d'intervention. Une situation qui fait ressortir un besoin de circonscrire les missions desdites entités.

1. Mise en place de normes institutionnelles

Cette mise en place vise à asseoir une compréhension univoque et à définir un référentiel unique pour des structures de même nature.

1.1. Pour un concept recoupant les mêmes réalités

Au titre de la période sous revue, l'IGE a procédé à la vérification administrative et financière de la Délégation générale pour l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie (DGF). De même, elle a assuré le suivi et la supervision des opérations relatives à la préparation et au déroulement de l'édition 2016 du Pèlerinage à la Mecque, sous l'égide de la Délégation générale au Pèlerinage aux Lieux saints de l'Islam (DGP) qui a remplacé le Commissariat général au Pèlerinage à la Mecque.

Le décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 portant création, organisation et fonctionnement de la DGF, en son article 3, dote cette dernière de deux organes : le Délégué général et le Conseil d'orientation. Organe délibérant, ce dernier, par ses directives, avis et recommandations oriente l'action de la délégation générale. De façon spécifique, « *il délibère et approuve* :

- *le budget de la Délégation générale ;*
- *le programme de la Délégation générale ;*
- *le manuel de procédures ;*
- *les rapports d'activités du Délégué général ;*
- *l'organigramme de la Délégation générale ;*
- *le règlement intérieur ».*

De par les dispositions qui la régissent, mais aussi de par les modalités effectives de son fonctionnement et de sa gestion, la DGF, administration de mission, réunit toutes les conditions permettant de la classer dans la catégorie des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière. C'est pourquoi, dans le cadre de la vérification de ladite délégation générale, il a été retenu de prendre comme textes de référence la loi n° 2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution et le décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution qui prennent aussi en charge les autres structures administratives similaires aux agences.

Il en va autrement de la DGP. Le décret n° 2016-482 du 20 avril 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de cette délégation générale ne lui confère pas le même statut que la DGF.

En effet, le changement de dénomination du Commissariat général au Pèlerinage n'a eu aucun effet sur le plan fonctionnel. La DGP demeure toujours un service administratif rattaché au Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, dépourvu de personnalité morale et d'autonomie financière.

Ainsi, la DGF et la DGP, censées appartenir à la même catégorie, n'ont pas le même mode de gestion et de fonctionnement.

Cette situation appelle des interrogations sur l'existence d'une norme relative aux délégations générales. L'arsenal juridique actuel ne comporte pas un cadre normatif qui leur soit spécifique. Certaines d'entre-elles se rapprochent davantage des agences, alors que d'autres restent beaucoup plus des services administratifs.

👉 **Les administrations de mission que sont les délégations générales ne sont pas encore régies par un cadre normatif de référence, d'où la diversité de leurs modes de gestion et de fonctionnement.**

1.2. Pour un référentiel unique

Une mutation s'est opérée au fil des temps. Les délégations ont toujours eu un statut de service administratif. La tendance d'en faire des structures autonomes, avec la dénomination de « *délégations générales* », reste un phénomène récent qui ne transparaît que dans quelques rares textes portant création de telles entités.

A titre illustratif, le rapport de présentation du décret n° 2012-1311 du 16 novembre 2012 portant organisation et fixant les règles de fonctionnement de la Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale, précise qu'elle est une structure autonome qui, au regard des missions dont elle est investie, devra être efficace dans son fonctionnement et souple dans ses procédures de gestion afin d'avoir la réactivité souhaitée pour ce type de structure. L'article premier du décret susvisé énonce, à cet effet, que « *La Délégation générale à la Protection sociale et à la Solidarité nationale (DGPSN) est une administration de mission dotée d'une autonomie de gestion* ».

Les mêmes termes se retrouvent à l'article premier du décret n° 2017-2123 du 15 novembre 2017 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Délégation générale à l'Entrepreneuriat rapide des Femmes et des Jeunes.

Il devient donc nécessaire de clarifier le statut des délégations. Cette clarification pourrait se faire, soit par une mise à jour de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, soit par l'élaboration d'un texte spécifique.

La première solution semble mieux répondre aux orientations dégagées dans l'exposé des motifs de la loi précitée. L'analyse dudit texte montre que la loi d'orientation sur les agences visait à dégager des normes pour régir les organes décentralisés, quelle que soit leur dénomination (« *agences, autorités, office, conseil, etc.* » cf. Exposé des motifs de la loi).

Il s'agira, à ce titre, de faire de cette loi le cadre référentiel pour toutes les administrations de mission dotées d'une autonomie de gestion. L'élaboration d'un tel texte permettrait d'encadrer la création, l'organisation et le fonctionnement de ces administrations.

L'opportunité de la mise à jour de la loi n° 2009-20 du 4 mai 2009 devrait également être saisie pour apporter quelques clarifications sur les notions de conseil de surveillance et conseil d'orientation qui semblent être retenues comme organes délibérants respectifs des agences et des délégations.

L'IGE recommande l'élaboration d'une norme de référence commune à toutes les administrations de mission dotées d'une autonomie de gestion. La loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution pourrait en constituer le référentiel, par le biais d'une mise à jour et d'une clarification, voire d'une extension de son champ d'application.

2. Délimitation des champs d'intervention

L'élaboration du référentiel ci-dessus évoqué pourrait être l'occasion d'ériger des règles pour un meilleur cadrage des missions qui sont confiées aux administrations considérées.

En effet, au titre de la période sous revue, l'IGE a relevé des dysfonctionnements liés à l'exercice des missions confiées à certaines entités. Ces dysfonctionnements ont été constatés, notamment à l'Office National des Pupilles de la Nation (ONPN), à la DGP et à la DGF.

2.1. Prise en charge des Pupilles de la Nation

Créé par décret n° 2008-1339 du 13 novembre 2008 comme une administration du Ministère chargé de l'Enfance, l'ONPN a été transformé en agence d'exécution par décret n° 2011-299 du 02 mars 2011 et placé sous la tutelle technique du Ministère chargé de la Solidarité nationale et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances.

Personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière, elle a pour missions, entre autres :

- d'accorder des subventions, dans la limite de ses moyens financiers, en vue de faciliter l'entretien, l'éducation et le développement des pupilles dont le père, la mère ou le tuteur manqueraient de ressources nécessaires à cet effet ;
- de prendre ou provoquer toute mesure d'ordre général jugée nécessaire ou opportune en faveur des pupilles de la Nation.

Le statut de Pupille de la Nation a été institué par la loi n° 2006-39 du 21 novembre 2006 pour créer « *les conditions d'une meilleure prise en charge des mineurs dont l'un ou les*

deux parents ou le tuteur légal ont été victimes de catastrophe nationale ou sont morts en situation de guerre, en service ou dans l'exécution d'une mission de service public ».

Il ressort de l'exposé des motifs de cette loi et de l'analyse combinée de ses articles premier et 3 que le statut de Pupille de la Nation se perd lorsque le bénéficiaire atteint la majorité. L'article 3 précise, à cet effet, que « *Les Pupilles de la Nation ont droit, jusqu'à leur majorité, à la protection, au soutien matériel et moral de l'Etat* ».

Or, l'IGE a relevé que les dispositions des articles 22 et 23 du décret n° 2011-299 du 02 mars 2011, susvisé, apportent des dérogations à ce principe.

Ainsi, l'article 22 du décret dispose que « *Les subventions d'études peuvent être renouvelées jusqu'au terme des études supérieures dès lors qu'elles sont entreprises avant 18 ans. Elles complètent les bourses du Ministère de l'Education ou pallient leur absence. Elles peuvent être maintenues une année supplémentaire en cas de redoublement du pupille* ».

Les dispositions de l'article 23 du décret, dans la même logique, étendent le champ d'application de la loi en permettant aux pupilles de la Nation qui ont atteint la majorité de pouvoir bénéficier, sous certaines conditions, d'une subvention, d'une aide matérielle ponctuelle ou de prêts d'installation professionnelle sans intérêts.

L'IGE considère que les dispositions dérogatoires dudit décret, ainsi que les appuis ponctuels accordés à des pupilles devenues majeures, quelles que soient leurs motivations sociales, enfreignent les dispositions de la loi n° 2006-39 du 21 novembre 2006 instituant le statut de Pupille de la Nation.

👉 **La loi instituant le statut de Pupille de la Nation n'autorise pas, dans sa formulation actuelle, l'octroi par l'Etat de subventions, aides ou prêts à des pupilles ayant atteint la majorité.**

2.2. Prise en considération de structures existantes

Le décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 portant création de la Délégation à l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie ne donne pas de précisions particulières sur les missions qui lui sont dévolues.

L'examen combiné des dispositions dudit décret et de celles du décret n° 2013-600 du 8 mai 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du premier décret, permet de circonscrire la mission de la DGF à la préparation et à l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie, notamment dans ses dimensions matérielles, scientifiques et culturelles.

A cette mission est venue, cependant, s'ajouter celle de la construction du Centre international de Conférence Abdou Diouf (CICAD)². En l'absence d'un mandat explicite lui conférant cette mission, il peut être considéré que la DGF a pris en charge cette opération en application des dispositions de l'article 8 du décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 susvisé qui prévoit, en son alinéa 5, que le Délégué général est chargé, en sus de ses attributions, de la mise en œuvre de toutes autres directives du Président de la République.

² Les aspects liés à la construction, à la réception et à la gestion du CICAD, couverts par la mission de l'IGE, ne sont pas retracés dans le présent rapport.

En somme, il fallait, entre le 17 janvier 2013, date de création de la DGF et le 29 novembre 2014, date programmée pour l'ouverture du Sommet, soit moins de vingt-quatre (24) mois, mettre en place les organes et les structures de la Délégation, recruter le personnel et faire exécuter un budget estimé à plus de quarante-deux milliards (42 000 000 000) de francs CFA. Sur la même période, il fallait aussi assurer le suivi de la construction du CICAD, pour un coût évalué, à cette époque, à plus d'une cinquantaine de milliards de francs CFA. Au total, la DGF devait, ainsi, exécuter, sur une période de deux ans, un budget de près d'une centaine de milliards de francs CFA.

Il convient de préciser, à ce titre, que même si le centre de conférences a été construit en mode clé en main, il revenait à la DGF, en tant que maître d'ouvrage, de mettre en place tout le dispositif de suivi, de procéder au paiement, de réceptionner les travaux et de mettre en service le complexe.

Or, des structures dédiées à ce type d'opérations, pouvaient être mises à contribution. Il s'agit, notamment, de l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX), qui a finalement été retenue comme Maître d'Ouvrage Délégué (MOD), mais aussi et surtout de l'Agence de Construction des Bâtiments et Edifices publics (ACBEP).

En effet, le décret n° 2011-657 du 1^{er} juin 2011 portant création, organisation et fonctionnement de l'ACBEP précise, en son article 2, ses missions, qui sont, notamment, la conduite des projets et travaux de construction de l'Etat, le pilotage des études techniques, y compris les études de faisabilité pour tous les projets de construction de bâtiments de l'Etat, ainsi

que la préparation des dossiers de recherche de financement y relatifs.

Il sied de faire remarquer que même la mission confiée à l'APIX, par décision du Premier Ministre, incombait à l'ACBEP, en vertu de l'article 2, in fine du décret considéré qui précise que l'Agence est chargée, sauf dérogation, de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets de construction dans le cadre de conventions particulières de financement pouvant lier l'Etat à des bailleurs de fonds.

Si la décision du Premier Ministre susmentionnée peut être considérée comme ayant été prise sur la base de la dérogation prévue en la matière, il reste constant que les missions assignées à l'ACBEP font de cette dernière l'organisme compétent, incontournable dans le montage de projets tel que celui de la construction du CICAD.

L'IGE considère qu'il convient de mettre en place un dispositif de coordination entre les départements ministériels et organismes publics intervenant dans la conduite des projets et travaux de construction de l'Etat, en tenant compte des missions dévolues, en la matière, à l'Agence de Construction des Bâtiments et Edifices publics (ACBEP) et de rappeler aux ministres et dirigeants des organismes publics lesdites missions.

B. Nécessité d'un recadrage organisationnel

Il s'agit d'aborder le fonctionnement des organes délibérants et le formalisme qui s'attache à leurs décisions.

1. Réorganisation des organes délibérants

Les insuffisances constatées dans les rapports précédents et relatives au fonctionnement des organes délibérants persistent. Ces insuffisances portent, en particulier, sur la régularité des sessions et la nomination des présidents.

1.1. Tenue des sessions

La tenue, à périodes régulières, des sessions des organes délibérants des entités publiques, reste une norme de bonne gouvernance qui est consacrée par les textes de référence en la matière. Le non-respect de cette exigence est encore constaté dans certaines structures, telles que les Manufactures sénégalaises des Arts Décoratifs (MSAD) et l'ONPN.

Il a été relevé aux MSAD que les réunions du conseil d'administration n'ont pas été tenues régulièrement, en violation des dispositions de l'article 3 du décret n° 74-154 du 11 février 1974 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement dudit établissement, qui prévoient au minimum trois (03) sessions par an.

La même situation a prévalu à l'ONPN, en violation des dispositions de l'article 11 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution et de l'article 10 du décret n° 2011-299 du 02 mars 2011, modifiant et remplaçant le décret n° 2008-1339

du 13 novembre 2008, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Office national des Pupilles de la Nation.

Des dysfonctionnements similaires ont été constatés à la DGF. Ceux-ci portent sur le retard dans la mise en place de l'organe délibérant et dans la périodicité des réunions.

La DGF a été créée par le décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 qui a été modifié par le décret n° 2013-600 du 08 mai 2013, dont l'article 5 nouveau indique que « *la Présidence du conseil d'orientation est assurée par le Ministre chargé de la Culture* ».

En définitive, ledit conseil n'est devenu opérationnel qu'au deuxième semestre de l'année 2013. L'organe délibérant a tenu sa première réunion le 05 juillet 2013, soit six (06) mois après la nomination du délégué général, cinq (05) mois après la création de la DGF et deux (02) mois après la nomination de ses membres, intervenue en mai 2013.

Les lenteurs constatées dans la mise en place des organes de la DGF révèlent un dysfonctionnement, dans la chaîne administrative, qui jurait d'avec la célérité qu'imposait le court délai entre la création de la DGF, en janvier 2013, et la tenue du Sommet en fin novembre 2014.

Le respect de la périodicité des sessions de l'organe délibérant a aussi fait défaut. Ce dernier devait se réunir en session ordinaire une fois par mois, sur convocation de son président, en application des dispositions de l'article 6 du décret portant création de la DGF. Or, il a été constaté que l'instance n'a tenu aucune session entre les mois de juin et septembre 2014, soit quatre (4) mois d'interruption d'activités.

Cette situation s'explique, en particulier, par l'indisponibilité et les absences du président du conseil, mais aussi par la mobilité dans l'occupation de ce poste.

En effet, par décret n° 2014-950 du 1er août 2014, Monsieur Abdoul Aziz MBAYE, remplacé à la tête du Ministère chargé de la Culture par Monsieur Mbagnick Ndiaye, est nommé Président du Conseil d'Orientation de la DGF. Monsieur MBAYE présidait, jusque-là, ledit conseil, es-qualité, en vertu des dispositions de l'article 5 du décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013, modifié par le décret n° 2013-600 du 08 mai 2013.

Il en résulte que cette nouvelle nomination, intuitu personae, de Monsieur Mbaye l'était en violation des dispositions du décret n° 2013-139. En définitive, la présidence du Conseil d'Orientation a été retournée au Ministre chargé de la Culture, à la faveur du décret n° 2014-1431 du 11 novembre 2014 portant nomination de M. Mbagnick Ndiaye en tant que Président du Conseil d'Orientation ; ce qui était conforme au décret n° 2013-139 précité.

Par ailleurs, les difficultés notées dans le fonctionnement du Conseil d'Orientation de la DGF ont mis en évidence les limites des textes règlementaires relatifs à la question de la suppléance de la présidence des organes délibérants des administrations décentralisées.

1.2. Suppléance des présidents

La question de la présidence du Conseil d'orientation de la DGF s'est posée lorsque le Délégué général, face à la léthargie de l'organe délibérant et à l'urgence attachée au traitement de

certaines dossiers, notamment le vote du budget, a lui-même convoqué ledit conseil.

Or, le Délégué général n'avait aucune qualité pour prendre un tel acte. En le faisant, il a outrepassé ses prérogatives puisque le décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 ne le prévoyait pas. Au surplus, il pouvait suggérer, aux membres du Conseil d'orientation ou à l'autorité de tutelle technique, la convocation d'une session extraordinaire, en se référant aux dispositions de l'article 11 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, qui prévoient la tenue d'une telle session, sur demande d'un tiers au moins des membres ou sur convocation de la tutelle. Cette situation confirme la nécessité d'une mise à jour de la loi d'orientation.

En tout état de cause, la léthargie notée dans le fonctionnement du Conseil d'orientation trouve son origine dans l'absence d'une réglementation précise sur la suppléance des présidents des organes délibérants des agences et structures assimilées. Le décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 précise, en son article 11, qu'en cas d'absence du président, le membre le plus âgé assure la présidence. Cette disposition règle certainement la question de la présidence des sessions du Conseil, mais ne donne pas à l'intérimaire le pouvoir d'exercer les compétences dévolues à un président nommé par décret, telle que l'approbation de certains marchés.

Il convient de rappeler, à ce titre, les dispositions de l'article 47 du Code des Obligations de l'Administration (COA) qui soulignent que « ... *Seule peut valablement signer un contrat, l'autorité administrative qui a qualité pour*

engager la personne morale de droit public. Les contrats conclus en violation du présent article sont nuls de nullité absolue ».

Il importe, à cet effet, de réfléchir sur la suppléance des présidents des organes délibérants des organismes publics pour préciser, dans les textes réglementaires y relatifs, les modalités d'exercice des pouvoirs du président, en cas d'empêchement de ce dernier.

L'IGE préconise qu'une réflexion sur la suppléance des présidents des organes délibérants des organismes publics soit initiée aux fins de préciser, dans les textes réglementaires y relatifs, les modalités d'exercice des pouvoirs du président, en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier.

1.3. Nomination des présidents

Les dispositions du décret n° 2013-139 du 17 janvier 2013 portant création de la DGF, modifié, indiquent que *« la Présidence du Conseil d'orientation est assurée par le Ministre chargé de la Culture ».*

Ces dispositions posent la question de la pertinence de la nomination de ministres comme présidents d'organe délibérant. En effet, en dehors de la question de leur disponibilité, leur responsabilité ne peut être engagée devant les juridictions de droit commun, quant aux actes qu'ils posent comme président d'un organe délibérant.

En effet, les dispositions de l'article 29 du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics, alors en vigueur, précisent que les marchés des établissements publics et des agences et certains autres organismes sont approuvés par le Président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant, lorsque le

montant du marché est égal ou supérieur à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA mais n'atteint pas cent cinquante millions (150 000 000) de francs CFA.

Cependant, il a été constaté que le marché de l'aménagement du Village de la Francophonie, pour un montant de cent cinquante et un millions six cent vingt-cinq mille deux cent un (151 625 201) francs CFA a été approuvé par le Ministre de la Culture, Président du conseil d'orientation.

Ce dernier s'est prévalu, ce faisant, des dispositions de l'article 29 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant CMP, en faisant observer que le décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics n'était plus en vigueur au moment de l'approbation du marché. Or, les dispositions transitoires du décret de 2014 précisent que « *Les marchés publics pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel public à la concurrence publié antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret demeurent régis, pour leur passation, par les dispositions du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011* ».

En conséquence, il a outrepassé ses attributions et a enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics. Ce fait est retenu comme punissable par la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes, notamment en son article 57-7).

Toutefois, l'analyse des dispositions de l'article 56 de la même loi organique laisse apparaître que les ministres ne sont pas justiciables devant la Chambre de Discipline financière. Il est à préciser, par ailleurs, que selon l'article 101, alinéa 2 de la Constitution, ces derniers sont jugés par la Haute Cour de

Justice pour les « ...actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis... ».

Cette situation rend, dès lors, impossible de mettre la faute sur le compte de celui qui l'a commise, entraînant ainsi sa non-imputabilité. Cette irresponsabilité est d'ailleurs étendue par les dispositions de l'article 58 de la même loi organique, qui soustraient des sanctions susceptibles d'être prononcées par la Chambre de Discipline financière, sans aucune suite, les personnes qui excipent un ordre écrit, préalablement donné par un ministre.

L'IGE préconise qu'à l'avenir les présidents de l'organe délibérant d'entités publiques ne soient pas sous le poids de responsabilités qui les empêchent d'assumer pleinement leurs attributions ou qui, par leur statut, ne répondent pas des fautes commises dans l'exercice de la fonction. S'agissant en particulier des ministres, il conviendrait d'initier une réflexion sur les modalités de mise en jeu de leur responsabilité pour des fautes qui leur sont imputables.

2. Formalisme des délibérations

Les dispositions qui régissent le fonctionnement des conseils d'administration des entités du secteur parapublic ainsi que celles des organes délibérants des administrations décentralisées précisent les modalités d'authentification des procès-verbaux des délibérations et, le cas échéant, celles de leur notification aux autorités de tutelle.

L'article 10 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 dispose que « *Le Conseil d'Administration se réunit au moins trois fois par an. Il ne peut délibérer valablement que suivant les règles de quorum et de majorité (...). Le directeur général de l'entreprise assure le secrétariat des réunions du Conseil d'Administration et en dresse procès-verbal. Ce procès-verbal est signé par le président du Conseil d'Administration et il est transmis aux ministres de tutelle dans les quinze jours qui suivent la séance de même que les délibérations du Conseil d'Administration* ».

Par ailleurs, les dispositions de l'article 12 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 encadrent les procédures d'authentification et de notification des délibérations des conseils de surveillance des agences et structures administratives assimilées. Ces délibérations doivent faire l'objet d'un procès-verbal signé par le président et le secrétaire de séance et doivent être consignées dans un registre spécial coté et paraphé par le président et un membre de l'organe délibérant. Les extraits desdites délibérations doivent, également, être envoyés, dans les cinq jours francs suivant la réunion du conseil, aux autorités de tutelle.

Il a, toutefois, été constaté aux MSAD une insuffisance matérielle majeure, liée à l'absence récurrente de la liste de présence signée des membres, occasionnant, de ce fait, l'impossibilité d'apprécier la validité des délibérations, au regard des règles de quorum et de majorité.

A l'ONPN, il a aussi été noté que les délibérations du conseil de surveillance ne sont pas consignées dans un registre spécial coté et paraphé par le président et un membre de l'organe délibérant, en violation des dispositions rappelées ci-dessus.

S'agissant de la DGF, les documents du conseil d'orientation mis à la disposition de l'IGE laissent apparaître qu'aucune des exigences formulées par les dispositions de l'article 12 susmentionné n'a été respectée. Les délibérations sont signées uniquement par le secrétaire de séance, en l'occurrence le délégué général. Il n'existe pas de registre spécial coté et paraphé par le président et un membre de l'organe délibérant, encore moins d'extraits de délibérations envoyés aux autorités de tutelle.

L'IGE suggère qu'il soit demandé aux dirigeants des entreprises du secteur parapublic et des administrations décentralisées de veiller au respect des dispositions légales fixant les procédures d'authentification et de notification des délibérations aux autorités de tutelle.

SOUS-SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL

Les aspects relatifs à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement et de rémunération, seront abordés dans cette sous-section.

A. Ressources humaines : besoin d'une meilleure codification

L'examen de la fonction gestion des ressources humaines au niveau de certaines des structures vérifiées, au titre de la période sous revue, a permis de relever des dysfonctionnements qui prennent leur source dans l'absence de codification interne et d'encadrement normatif.

1. Absence de codification interne

Les dispositions de l'article 36 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 précisent que chaque entreprise du secteur parapublic dispose d'un manuel de procédures dont l'application fait l'objet d'un contrôle permanent par un contrôleur interne.

Par ailleurs, l'analyse du décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 susvisé, notamment en ses articles 7 et 14, laisse apparaître que les agences et autres organismes similaires doivent disposer d'un manuel de procédures. Les dispositions de l'article 14 soulignent, à ce titre, que les dirigeants des entités considérées recrutent et administrent les membres du personnel suivant les dispositions du manuel de procédures.

Il a, toutefois, été relevé que les MSAD ne disposent pas de manuel de procédures. Ce qui est à l'origine des dysfonctionnements relevés à tous les niveaux, en particulier au niveau de la gestion des ressources humaines. C'est ainsi que l'absence de normes dans le recrutement et la classification des agents a entraîné des répercussions négatives dans la gestion quotidienne.

A titre illustratif, l'établissement est obligé de faire appel, à des périodes régulières, à un expert pour un redressement des écritures comptables, aux fins de l'élaboration des états financiers, du seul fait de la nomination comme agent comptable d'un préposé au recouvrement qui ne dispose pas des qualifications requises pour le poste occupé.

A l'ONPN, le manuel de procédures est encore en phase d'élaboration. Cependant, les fiches de poste figurant dans le projet de manuel ne sont pas conformes à l'organisation

administrative existante. A titre d'exemple, le projet de texte fait état d'un chef de service administratif, alors que l'organigramme fait référence à un poste de directeur administratif et financier.

S'agissant de la DGF, elle a bien disposé d'un manuel de procédures. Mais, il a été observé que ce manuel n'intègre pas la gestion des ressources humaines. Cette insuffisance n'a pas été corrigée, malgré la recommandation faite dans ce sens, par le commissaire aux comptes, dans son rapport sur le contrôle interne de l'exercice 2013.

L'IGE recommande qu'au-delà des mesures de redressement spécifiques relatives aux structures visées, instruction soit donnée aux dirigeants des entreprises du secteur parapublic et des administrations décentralisées pour qu'ils se conforment à l'obligation de disposer d'un manuel de procédures qui intègre la gestion des ressources humaines.

2. Absence de cadre normatif

Les dispositions de l'article 8 de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution précisent que les personnels de l'agence doivent présenter un profil adéquat aux postes qu'ils occupent alors que celles de l'article 14 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution prévoient que le directeur général est chargé de recruter et d'administrer les membres du personnel suivant les dispositions du manuel de procédures et d'exercer sur eux l'autorité hiérarchique.

L'analyse combinée de ces dispositions laisse apparaître une absence d'encadrement de la procédure de recrutement dans les agences et autres organismes assimilés. Au surplus, les prérogatives en la matière ont été laissées à la discrétion des dirigeants et de l'organe délibérant, par le biais de normes à dégager dans le manuel de procédures.

Il a été noté qu'à la DGF, les recrutements ont été opérés par le délégué général en l'absence de tout principe entériné par l'organe délibérant.

En l'absence d'un manuel de procédures, intégrant un volet ressources humaines, le délégué général aurait dû s'inspirer des meilleures pratiques en la matière, notamment en faisant valider par le conseil d'orientation la procédure de recrutement des personnels et en procédant à des appels à candidature. Aucune de ces diligences n'a été mise en œuvre.

S'agissant de l'appel à candidatures, le délégué général n'a pas fait recours à une telle procédure arguant des contraintes d'urgence auxquelles il avait été confronté. Ces contraintes ne lui auraient pas permis de respecter toutes les procédures internes. Il a également été constaté que des recrutements ont été opérés sur la base de recommandations.

L'IGE fait noter que le recrutement sans publicité, ni appel à candidatures ne favorise pas l'équité et la concurrence entre les potentiels candidats, gages du respect du principe de transparence et d'égalité de chance dans l'accès aux emplois publics consacré par la Constitution. L'absence ou le non-respect des normes généralement admises en matière de recrutement du personnel a limité l'apport en ressources humaines de qualité à même de répondre aux exigences des postes à pourvoir.

L'IGE préconise la révision de la loi d'orientation sur les agences d'exécution, pour définir et préciser les principes de sélection et les procédures de recrutement. Cet exercice pourrait se faire, le cas échéant, à l'occasion de l'élaboration de la norme de référence commune à toutes les administrations de mission dotées d'une autonomie de gestion.

B. Rémunérations : besoins d'application des normes existantes

Les entreprises du secteur parapublic et les administrations décentralisées sont régies par un dispositif réglementaire contraignant quant au système de rémunération de leurs personnels.

Les dispositions de l'article 23 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 traitent, entre autres, de la rémunération du personnel des entreprises du secteur parapublic. Ce personnel est régi par le Code du Travail, sous réserve des exceptions prévues par le statut général des fonctionnaires et les statuts particuliers des fonctionnaires en détachement qui demeurent soumis à leur statut d'origine.

Ces dispositions précisent, par ailleurs, que les règles relatives aux frais de mission et de déplacement des agents et membres du conseil d'administration des entreprises du secteur parapublic sont fixées par décret, alors que les délibérations ou décisions portant attribution de primes ou gratifications annuelles au personnel, y compris aux dirigeants, sont soumises à l'approbation du Président de la République.

S'agissant des rémunérations des personnels des agences et autres structures administratives similaires, elles sont régies, en ce qui concerne les directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance, par les dispositions du décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012, complété par le décret n° 2013-403 du 27 mars 2013, qui fixe la rémunération des délégués nommés par le Président de la République.

Il apparaît, toutefois, que les normes fixées, en la matière, ne sont pas toujours appliquées. Le non-respect des textes prend parfois la forme de rémunérations versées sans aucune base réglementaire.

1. Rémunérations versées sans base réglementaire

Nonobstant les dispositions précitées, il a été relevé aux MSAD que les émoluments de l'adjoint du directeur général et du vice-président du conseil d'administration ne sont fixés par aucun texte.

A la DGF, il a été observé que la rémunération du délégué général adjoint n'est basée sur aucun acte réglementaire. Elle aurait été fixée sur la base d'un accord verbal, qui n'a pas été suivi d'une matérialisation officielle.

De surcroît, les rémunérations des personnels de la DGF ont été fixées par le délégué général, en l'absence de délibération du conseil d'orientation, en violation des dispositions de l'article 18 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 qui définissent les modalités de fixation de la rémunération des personnels des entités considérées et des autres structures similaires. Elles indiquent, à cet effet, que

« la grille des rémunérations des personnels ainsi que les attributions de primes ou de gratification sont approuvées par le conseil de Surveillance ».

Il a été noté, dans les éléments constitutifs des traitements alloués au personnel, des montants particulièrement élevés dans les rubriques « *sursalaires* » et « *indemnités de responsabilité* ».

A titre illustratif, après avoir bénéficié d'un sursalaire et d'une indemnité de responsabilité, certains agents ont vu leur salaire de base multiplié par dix (10) et, pour d'autres, par vingt (20).

L'IGE recommande qu'il soit demandé aux dirigeants des agences et autres structures administratives similaires de se conformer à l'obligation de disposer d'une grille de rémunération approuvée par l'organe délibérant.

2. Défaut persistant de plafonnement des rémunérations

Les manquements constatés ci-dessus, notamment en ce qui concerne les niveaux de rémunérations particulièrement élevés, résultent, aussi, de la non-application des dispositions de l'article 18 du décret n° 2009-522 indiqué plus haut.

Ces dernières prévoient que « *Le Ministre chargé des Finances fixe, par arrêté, les niveaux maxima de rémunérations autorisés, suivant la qualification des personnels et le classement de l'agence* ». Elles ajoutent que « *Les attributions de primes ou de gratifications sont liées à la réalisation de performances prédéfinies* » et qu'en « *... tout état de cause, le total des primes et gratifications versées ne peut pas être supérieur à vingt pour cent du total des salaires bruts* ».

Un arrêté avait été pris à cet effet, en 2016, par le Ministre chargé des Finances mais a été rapporté.

L'IGE suggère, à ce titre, qu'il soit demandé au Ministre chargé des Finances, après concertations avec les parties prenantes, de prendre et de faire appliquer l'arrêté prévu par les dispositions réglementaires rappelées ci-dessus.

SECTION 2 : GESTION FINANCIERE

Cette section s'intéressera au cadre comptable et financier, à la mise en place et à l'exécution des budgets. Les cas illustratifs se rapportent à l'ONPN, à la DGF, à la DGP et à l'ANACIM.

SOUS-SECTION 1 : CADRE FINANCIER

L'examen de ce cadre permettra d'apprécier la qualité des états et le régime financier en vigueur dans les administrations décentralisées.

A. Qualité des états financiers

Cette qualité s'apprécie au regard de la disponibilité des pièces justificatives et de la qualité de l'image du patrimoine que renvoient les états financiers.

1. Défaut ou indisponibilité de pièces justificatives

A l'ONPN, ont été relevées des dépenses sans bon de commande, sans facture ou bordereau de livraison, pour un montant total de vingt millions cinq cent quatre-vingt-cinq mille huit cent soixante-quatorze (20 585 874) francs CFA.

En outre, sur les gestions 2010 et 2011, il a été noté l'absence de preuve de la remise, à leurs bénéficiaires potentiels, de fournitures déclarées avoir été distribuées à des pupilles de la

Nation et le défaut de justification de dépenses d'un montant de huit millions quatre cent quatre-vingt-deux mille huit cent onze (8 482 811) francs CFA.

Par ailleurs, sur la destination des subventions, il a été constaté que :

- l'ONPN n'a aucune preuve de la légalité de la représentativité des personnes déclarées tutrices des pupilles ;
- les signataires des états de paiement des allocations aux pupilles sont quelquefois différents des personnes déclarées tutrices.

S'agissant de la DGF, dissoute par décret n° 2015-1868 du 10 décembre 2015, il a noté qu'à défaut de nomination d'un liquidateur, tous les documents administratifs, techniques et financiers, à l'exception des documents et pièces comptables, ont été répertoriés et stockés dans divers sites.

Quant aux pièces comptables, elles ont été déposées à la Cour des Comptes, en même temps que le compte de gestion. C'est ainsi que l'agent comptable a expliqué l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de mettre, à la disposition de la mission de l'IGE, les pièces justificatives des dépenses.

Dans le cadre de la collaboration entre institutions supérieures de contrôle, l'IGE a travaillé sur la base des documents mis à sa disposition par la Cour des Comptes.

La rupture dans la chaîne de transmission et de gestion des documents, comptables en particulier, est une violation des dispositions de l'article 24 de l'Acte uniforme de l'OHADA portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises (AUCE) qui précisent que « *Les livres comptables ou les documents qui en tiennent lieu,*

ainsi que les pièces justificatives, sont conservés pendant dix ans ».

Cette situation trouve son origine, notamment, dans un dysfonctionnement que les dispositions de la loi n° 84-64 du 16 août 1984 fixant les modalités de la liquidation des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte avaient tenté de corriger. L'exposé des motifs de ladite loi précise, en effet, que « *Pour éviter ce qui s'est produit dans le passé, l'existence de sociétés dissoutes sans liquidateur, la dissolution ne prendra effet qu'à compter de sa nomination* ».

Les mesures nécessaires n'ont pas été prises pour l'application de la loi susvisée. Une disposition transitoire dans l'acte de dissolution, rappelant les modalités prévues en la matière, aurait permis d'éviter cette situation.

L'IGE recommande de veiller, à l'avenir, à ce que toute dissolution d'une structure publique ne prenne effet qu'à compter de la date de nomination du liquidateur, en application des dispositions de l'article 2 de la loi n° 84-64 du 16 août 1984 fixant les modalités de liquidation des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte.

Le Ministre chargé des Finances devrait faire procéder aux diligences nécessaires pour la prompte mise en œuvre des dispositions de la loi n° 84-64 du 16 août 1984, par la nomination d'un liquidateur, concomitamment à la dissolution d'entités relevant de la loi considérée.

2. Défaut d'image fidèle

Les dispositions de l'article 8 de l'AUCE indiquent que les états financiers « *forment un tout indissociable et décrivent de façon régulière et sincère les événements, opérations et situations de l'exercice pour donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise* ».

2.1. Sous-évaluation de l'actif

Le bilan de la DGF, arrêté au 06 août 2015, affiche un total d'actifs immobilisés de vingt-huit milliards deux cent soixante-quatorze millions six cent quatre mille quatre cent quatre-vingt-six (28 274 604 486) francs CFA, dont vingt et un milliards six cent cinquante-deux millions huit cent quarante et un mille quatre cent soixante-sept (21 652 841 467) francs CFA se rapportent aux bâtiments.

Or, le montant du marché de conception et de construction du CICAD qui lie la DGF et l'entreprise attributaire porte, à lui seul, la valeur des immobilisations corporelles à plus de cinquante et un milliards (51 000 000 000) de francs CFA. L'écart ainsi constaté, entre la valeur réelle des immeubles et la valeur comptabilisée, montre que les états financiers ne donnent pas une image fidèle du patrimoine.

2.2. Assiette foncière non valorisée

L'assiette foncière du CICAD, d'une superficie de cinquante-huit (58) hectares, n'a pas été valorisée et inscrite à l'actif du bilan de la DGF comme élément de patrimoine. Or, en vertu des dispositions du chapitre 2 des annexes de l'AUCE, le compte « 22 » du classement et de la codification des comptes de l'OHADA « *enregistre la valeur des terrains*

dont l'entreprise est propriétaire et de ceux qui sont mis à sa disposition par des tiers ».

Par ailleurs, pour faire suite à l'identification de besoins complémentaires de salles de travail, de salles d'attente et autres commodités, la DGF a acquis, par le biais de l'entreprise R.A, un chapiteau de 2 400 m², d'un montant, hors taxes hors douanes, de quatre cent six millions sept cent vingt mille francs (406 720 000) francs CFA. Ce matériel ne figure pas à l'actif du bilan de la DGF, en violation des principes et normes comptables.

La non-comptabilisation de ce matériel vient, aussi, en atteinte aux conditions qui ont présidé à son admission en franchise de droits et taxes d'entrée. En effet, le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, en accordant cette franchise, faisait savoir, par lettre du 16 octobre 2014, que le matériel considéré devait « *figurer dans la comptabilité matières de la Délégation générale de la Francophonie* ». Cette condition posait, explicitement, le principe de l'enregistrement du chapiteau dans l'actif de la DGF.

2.3. Exonération d'éléments d'actif non comptabilisés

L'entreprise S. a bénéficié de l'exonération de tous droits et taxes sur les fournitures et matériels utilisés pour la construction et l'équipement du CICAD. Cette exonération a été faite, suivant la procédure de régularisation, par chèque du Trésor. Ce qui signifie que c'est l'Etat du Sénégal qui, en dernière instance, a supporté les droits.

La valeur déclarée en douane par cette entreprise, au titre du projet, fait un total de trente milliards quatre cent quarante millions trois cent quatre mille quatre cent cinq

(30 440 304 405) francs CFA. Les droits et taxes qui ont fait l'objet de régularisation par la Direction de l'Investissement, par chèque du Trésor, ont été arrêtés à onze milliards sept cent soixante et un millions huit cent soixante-sept mille deux cent cinquante-cinq (11 761 867 255) francs CFA.

Ce montant n'a pas été pris en charge dans la comptabilité de la DGF, alors qu'il entre dans le coût de revient des immobilisations considérées, en application de l'article 37 de l'AUCE.

L'IGE fait observer que la non-prise en compte dans les états financiers de certains éléments d'actifs ou leur sous-évaluation, notamment s'agissant du patrimoine foncier, peut induire une mauvaise appréciation de la valeur réelle d'une entité, en cas de cession.

B. Régime financier inadéquat

La mise en place de la DGP, en lieu et place de l'ancien Commissariat général au Pèlerinage, a permis des améliorations notables dans l'organisation du Pèlerinage de 2016. Cependant, la réforme doit être poursuivie pour parachever le cadre institutionnel et réviser le régime financier en vue de mieux l'adapter aux spécificités et à la complexité des opérations et des activités du pèlerinage aux lieux saints de l'Islam.

Le financement des activités du Pèlerinage repose sur une caisse d'avances dont le plafond est fixé à un milliard (1000 000 000) de francs CFA par arrêté du Ministre chargé des Finances.

Cet arrêté nomme un gérant du fonds et fixe les dépenses qui y sont éligibles. Le Délégué général est l'administrateur délégué

de ce fonds et son adjoint en est l'administrateur suppléant. Le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement est l'ordonnateur du fonds, par délégation du Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur.

Le changement de dénomination formelle ne confère pas, pour autant, à la Délégation un changement au plan fonctionnel. Elle demeure toujours un service administratif rattaché au Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, dépourvu de personnalité morale et d'autonomie financière.

Ce statut est inadapté au fonctionnement optimal de la Délégation, notamment du fait des retards dans l'exécution d'engagements, défaillances qui ne participent pas à préserver sa crédibilité et à soigner son image à l'égard de ses partenaires.

Entre autres faits caractéristiques de ce dysfonctionnement institutionnel, il faut noter les retards dans l'obtention de visas d'entrée en Arabie Saoudite, avec comme conséquence la déprogrammation du départ de certains pèlerins qui devaient embarquer sur le premier vol et qui ont été finalement convoyés par un vol spécial.

Les causes du retard sont imputables à l'incapacité de la Délégation générale à honorer les avances au « *Moutawif* » de 30 et 40%, respectivement, à Médine et à la Mecque, du fait de la centralisation de l'ordonnancement et du paiement.

Sur ce même registre, il a été relevé que certaines menues dépenses de fonctionnement ont été réglées soit sous forme d'avances par des responsables de l'encadrement sur leurs propres fonds, soit par recours à des emprunts auprès de particuliers, lorsqu'il s'agissait de dépenses

plus importantes. Ces pratiques ne sont pas compatibles avec l'exigence du respect des règles et valeurs qui s'attachent au fonctionnement du Service public.

De même, les retards observés dans le versement des frais de mission ont conduit certains membres de l'encadrement à s'endetter. Ces pratiques interdites dans les missions diplomatiques devraient également être évitées par les « *missionnaires* » qui doivent être de dignes représentants du Sénégal durant leur séjour. L'absence du comptable durant tout le pèlerinage n'a pas non plus facilité la tâche à la Délégation.

Une évolution du schéma institutionnel combinée à une révision du régime financier de la délégation générale pour les adapter aux réalités du pèlerinage est souhaitable.

L'IGE recommande la révision du décret n° 2016-482 du 20 avril 2016 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Délégation générale au Pèlerinage pour mieux l'adapter aux réalités du pèlerinage. A titre transitoire, il pourrait être créé, au sein de ladite délégation, une régie d'avances pour remédier aux difficultés liées à l'exécution de certaines dépenses dont le retard est préjudiciable au déroulement normal des opérations.

☞ La mutation institutionnelle de l'ancien Commissariat général au Pèlerinage en Délégation générale n'a apporté aucun changement au plan fonctionnel. Cette entité reste un service administratif, sans autonomie financière, rattaché au Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur.

SOUS-SECTION 2 : MISE EN PLACE ET EXECUTION DES BUDGETS

La revue des procédures budgétaires au niveau des administrations décentralisées et des autres organismes publics a permis de noter des dysfonctionnements dans la mise en place des budgets et dans leur exécution.

A. Mise en place des budgets

Les manquements recensés ont trait aux procédures d'élaboration et d'approbation des budgets.

1. Procédures d'élaboration

L'examen des modalités d'élaboration du budget de la DGF, notamment celles qui sont prévues dans le manuel des procédures administratives et financières, a révélé des pratiques contraires aux textes qui régissent la gouvernance financière des organismes publics.

1.1. Procédures inappropriées

Le décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires fixe, en ses articles 9 à 12, le calendrier budgétaire des entités considérées, en précisant la séquence temporelle dans laquelle les opérations financières de ces dernières doivent être prévues, élaborées et autorisées, pour une année civile donnée.

C'est ainsi que le projet de budget définitif est soumis à l'organe délibérant, au plus tard, le 20 novembre de l'année qui précède celle au titre de laquelle il est établi. Il est alors arrêté par l'organe délibérant, au plus tard, le 10 décembre de

la même année. Une fois voté, il est transmis aux autorités de tutelle technique et financière, pour être approuvé avant le début de l'année. Il ne devient exécutoire qu'après l'accomplissement de cette dernière formalité.

L'examen du manuel des procédures administratives et financières de la DGF prévoit, en ce qui concerne le calendrier budgétaire, une séquence en violation des dispositions réglementaires sus-rappelées.

En effet, le manuel prévoit, en son point 1.2.2 que *« Les services concernés préparent, élaborent et déposent l'avant-projet du budget au plus tard le 30 novembre sur le bureau du Délégué général, pour revue. La revue budgétaire est effectuée au plus tard le 15 décembre pour l'arrêt définitif du projet de budget de l'année, et de sa soumission dans les délais requis au Conseil d'orientation pour examen et approbation »*.

Le point 1.3.2 du document considéré ajoute que le projet de budget de la DGF est approuvé par le conseil d'orientation, au plus tard, le 31 décembre de l'année précédant celle de son exécution. Le point 1.4.2 du même document précise que le délégué général met en place les crédits ainsi approuvés, au plus tard, le 15 janvier, pour permettre l'exécution du nouveau budget.

Il apparaît, de ce fait, qu'à la date où les services de la DGF sont tenus de déposer l'avant-projet de budget au niveau du délégué général, ils sont en retard de dix (10) jours, au regard de la réglementation, pour la transmission, à l'organe délibérant, du projet de budget définitif.

De surcroît, le manuel de procédures retient qu'une fois le budget voté par le conseil d'orientation, les crédits sont mis en

place pour être exécutés. Il en résulte que le document ne prend nullement en compte l'approbation du budget par les autorités de tutelle, en particulier celle de la tutelle financière exercée par le Ministère chargé des Finances. Sans cette approbation, aucun budget d'un organisme public n'est exécutoire, en application des dispositions de l'article 12 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011.

1.2. Besoin de formation et de mise à niveau

Les stipulations du manuel de procédures, qui sont sources de dysfonctionnements, révèlent les limites des organes de la DGF quant à la maîtrise des textes qui régissent la gouvernance financière des organismes publics.

Cette situation rappelle la nécessité d'organiser, de manière régulière, des séances de formation et de mise à niveau, notamment en matière budgétaire et financière, à l'intention des membres des organes délibérants et des dirigeants des organismes publics.

Il est à noter que le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan a organisé des sessions de formation à l'intention des administrateurs représentant l'Etat au sein de ces organismes et élaboré un « *Guide de l'Administrateur* ». Néanmoins, le besoin de formation de ces acteurs reste d'actualité, surtout avec les changements réguliers apportés à la composition des organes délibérants des entreprises publiques.

L'IGE recommande l'organisation régulière, par les établissements publics, agences et autres organismes publics similaires, de séances de formation et de mise à niveau, notamment en matière budgétaire et financière, à l'intention des membres des organes délibérants et des dirigeants desdites entités. A cet effet, un programme de formation devra être établi et faire l'objet d'une évaluation régulière.

2. Procédures d'approbation

En application des dispositions de l'article 12 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 rappelées ci-dessus, les budgets des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires sont d'abord arrêtés par les organes délibérants, avant d'être approuvés et rendus exécutoires.

L'IGE a constaté, sur la période sous revue, des entorses aux dispositions considérées qui ont engendré des dysfonctionnements ayant conduit à des prises de décisions irrégulières à l'ANACIM et à des « *budgets de régularisation* » comme constaté à la DGF.

2.1. Décision irrégulière d'attribution de subvention

Un programme d'acquisition de véhicules dénommé « *CAR PLAN* » a été initié par le Directeur général de l'ANACIM au profit du personnel. Il est financé, par l'agence, à hauteur de 70%, sous forme de subvention aux employés.

Il a, toutefois, été relevé que les bénéficiaires de cet avantage n'y avaient pas droit. Des dysfonctionnements ont été aussi notés lors de la mise en place du programme, notamment dans la

procédure d'adoption et d'approbation des budgets des exercices 2016 et 2017 de l'agence.

Il apparaît, en effet, que l'organe délibérant n'a pas disposé de tous les éléments d'appréciation qui lui auraient permis d'apprécier l'opportunité et la base légale du programme.

2.2. Budgets exécutés sans approbation préalable

L'examen de la gestion financière de la DGF a fait ressortir des budgets arrêtés par voie de régularisation et des budgets exécutés sans avoir été soumis à l'approbation de l'organe délibérant.

2.2.1. Budgets arrêtés par voie de régularisation

Comme déjà précisé, les budgets des agences et autres organismes publics similaires sont arrêtés, par l'organe délibérant, au plus tard, le 10 décembre de l'année qui précède celle au titre de laquelle ils sont élaborés.

Les budgets des deux années d'activité de la DGF ont, toutefois, été adoptés, par l'organe délibérant, bien après les délais fixés par les dispositions réglementaires. C'est ainsi qu'au titre de l'exercice 2013, le budget a été examiné par le Conseil d'orientation en juillet 2013. Pour l'exercice 2014, le budget a été arrêté le 06 mai 2014. Il a, ensuite, fait l'objet d'un réaménagement soumis à l'organe délibérant le 22 octobre 2014.

A cette date, l'essentiel du budget avait déjà été engagé. Il apparaît, à cet égard, que l'adoption par le Conseil d'orientation du budget 2014 réaménagé n'était qu'une régularisation. Il s'y ajoute, par ailleurs, comme rappelé plus haut, que cette session du conseil s'est tenue de manière

irrégulière, parce que convoquée par le Délégué général qui n'en avait pas les compétences.

A ces dysfonctionnements, vient s'ajouter la non-approbation des budgets considérés.

2.2.2. Budgets non approuvés

Les dispositions de l'article 21 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 susmentionné précisent qu'aucune « *recette ne peut être recouvrée, aucune dépense ne peut être engagée et payée si elle n'a pas fait l'objet d'une autorisation par les lois et règlements et si elle n'est pas prévue dans le budget ou les comptes prévisionnels régulièrement votés et approuvés* ».

Il ressort de l'examen des documents mis à la disposition de l'IGE que le budget de 2013, arrêté par le Conseil d'orientation de la DGF, lors de sa séance du 05 juillet 2013, n'a pas fait l'objet d'une approbation par le Ministre chargé des Finances. Il n'existe aucun document attestant de l'accomplissement de cette formalité substantielle.

Le budget de l'exercice 2014 n'a pas, non plus, été approuvé. En effet, par lettre du 28 juillet 2015, en réponse à la demande d'approbation du budget réaménagé de la Délégation générale, introduite par une correspondance du 22 juin 2015, le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan informait le Délégué général qu'il était dans l'impossibilité d'approuver le projet de budget réaménagé, pour, notamment :

- non production du procès-verbal du Conseil d'orientation de la DGF signé par son Président ;
- non exhaustivité des budgets annexes qui ne permet pas d'effectuer une bonne vérification arithmétique ;

- absence des signatures du Président du Conseil d'Orientation de la DGF, du Secrétaire général de la Présidence de la République, pour la tutelle technique, et du Délégué général.

Il faut considérer, au demeurant, que la demande d'approbation du budget réaménagé de la DGF, pour l'exercice 2014, était juste une tentative de régularisation. Le budget avait déjà été exécuté, alors que le budget initial n'a jamais été transmis au Ministère chargé des Finances.

Au total, la DGF a fonctionné, pendant ses deux années d'exercice, sur la base de budgets non approuvés, en violation des dispositions de l'article 12 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011.

Il convient de signaler que de tels dysfonctionnements auraient pu être évités si les dispositions de l'article 13 du décret susvisé avaient été mises en œuvre. Ces dernières dégagent, en effet, les voies et moyens auxquels il faut recourir lorsque le budget d'un organisme public, régi par ledit décret, n'a pu être voté et approuvé avant le début de l'année à laquelle il s'applique. Elles prévoient, notamment, que « *si le budget ou les comptes prévisionnels ne sont pas votés jusqu'à la fin du mois de mars, ils sont arrêtés d'office par les autorités assurant les tutelles technique et financière* ». Ces autorités, particulièrement le Ministre chargé des Finances, auraient dû y procéder.

L'IGE recommande que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour que les établissements publics, agences et autres organismes publics similaires respectent les procédures et délais qui encadrent l'élaboration, le vote et l'approbation de leurs budgets et, au besoin, que les mesures palliatives et de sauvegarde prévues par les dispositions réglementaires soient mises en œuvre, notamment celles retenues, en la matière, par l'article 13 du décret portant régime financier et comptable desdites entités.

B. Exécution des budgets

L'exécution des budgets est examinée sous l'angle de la passation des marchés, des dépassements budgétaires et des régularisations de dépenses.

1. Passation des marchés

La problématique de la passation de marchés a été abordée au regard de certains marchés de la DGF, ainsi que des marchés de transport et de l'assurance des pèlerins concernant la DGP. Par ailleurs, la question de l'ouverture des marchés à l'international a fait l'objet d'une attention particulière.

1.1. Cas particulier de la DGF

L'analyse de la qualité des marchés passés par la DGF révèle que certains contrats ont été passés en violation des dispositions du CMP et que l'entente directe était la règle.

1.1.1. Marchés passés en violation du CMP

Les dispositions des articles 35 et 56 du CMP font obligation aux autorités contractantes de mettre en place une CM et une

CPM et de publier, chaque année, un avis général de passation recensant les marchés qu'elles prévoient de passer par appel à la concurrence durant l'exercice budgétaire sur la base du plan de passation des marchés.

Les dispositions de l'article 6 soulignent qu'à l'exception des marchés considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, ceux passés par les autorités contractantes sont inscrits dans les PPM, à peine de nullité.

Il a été constaté, qu'au titre de l'exercice 2013, la DGF a passé tous ses marchés en l'absence de CM et de CPM. Il s'ensuit l'absence d'avis général de passation de marchés et de PPM.

Il en résulte que, dans le principe, tous les marchés passés par la DGF, au titre de l'exercice 2013, sont frappés de nullité.

Cette situation s'est encore manifestée, en 2014, concernant l'inscription de certains marchés dans le PPM.

En effet, la DGF a produit un plan de passation qui, bien que réaménagé plus d'une dizaine de fois, n'a pas intégré d'importants marchés. Il s'agit, notamment, des marchés pour la campagne média et la campagne hors média, ainsi que des marchés d'acquisition de produits protocolaires et de pavoisement.

Saisie sur l'attribution provisoire de ces marchés, suite à une procédure d'appel d'offres restreint, la DCMP a fait part de son impossibilité de se prononcer, en raison de leur non-inscription au PPM, au regard des dispositions de l'article 6 du CMP.

La DGF a dû saisir le Comité de Règlement des Différends de l'ARMP pour bénéficier, à titre exceptionnel, d'une autorisation de poursuivre la procédure de passation des marchés considérés, nonobstant leur défaut d'inscription dans le plan de passation des marchés. Cette autorisation a été donnée suivant Décision n° 230/14/ARMP/CRD du 27 août 2014.

1.1.2. Procédure de l'entente directe érigée en règle

L'article 60.3 du CMP précise que « *l'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées au présent décret* ».

Pour la DGF, le recours à l'appel d'offres a été l'exception. En effet, les marchés passés, au titre de l'année 2013, s'élèvent à quarante milliards sept cent quatre-vingt et un millions six cent soixante mille cent quarante et un (40 781 660 141) francs CFA, ainsi répartis, selon le mode de passation :

Tableau n° 3 : Répartition des marchés exécutés en 2013 suivant le mode de passation

| Types de marchés | Nombre | Montant (FCFA) | Part relative (%) |
|--------------------------------------|-----------|-----------------------|-------------------|
| Entente directe | 2 | 40 704 942 370 | 99,81 |
| Appel d'offres restreint | 0 | 0 | 0 |
| Appel d'offres ouvert | 1 | 24 780 000 | 0,06 |
| Demande de renseignements et de prix | 8 | 51 937 771 | 0,13 |
| Total | 11 | 40 781 660 141 | 100 |

Pour l'année 2014, les marchés passés affichent un total de vingt-six milliards quatre cent trois millions soixante mille trois cent quarante-huit (26 403 060 348) francs CFA réparti comme suit :

**Tableau n° 4 : Répartition des marchés exécutés en 2014
suivant le mode de passation**

| Types de marchés | Nombre | Montant (FCFA) | Part relative (%) |
|--------------------------------------|-----------|-----------------------|-------------------|
| Entente directe | 16 | 24 923 029 200 | 94,3 |
| Appel d'offres restreint | 10 | 1 236 682 614 | 4,6 |
| Appel d'offres ouvert | 1 | 19 244 000 | 0,07 |
| Demande de renseignements et de prix | 65 | 224 104 534 | 0,8 |
| Total | 92 | 26 403 060 348 | 100 |

Au total, sur les deux exercices de fonctionnement effectif de la DGF, il a été consacré soixante-sept milliards cent quatre-vingt-quatre millions sept cent vingt mille quatre cent quatre-vingt-neuf (67 184 720 489) francs CFA pour l'exécution de marchés publics. Sur ce montant, soixante-cinq milliards six cent vingt-sept millions neuf cent soixante et onze mille cinq cent soixante-dix (65 627 971 570) francs CFA, soit plus de quatre-vingt-dix-sept pour cent (97%) de la valeur totale des contrats passés, ont été attribués suivant la procédure d'entente directe.

👉 **L'appel d'offres, que le Code des Marchés publics érige en règle, a été plutôt l'exception dans la passation des marchés de la Délégation générale pour l'Organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie (DGF), durant ses deux années de fonctionnement.**

1.2. Autres contrats empreints d'irrégularités

1.2.1. Pèlerinage à la Mecque

1.2.1.1. Le contrat de transport aérien

Le contrat pour le transport aérien des pèlerins aux lieux saints de l'Islam, édition 2016, a été conclu par le Ministère du Tourisme et des Transports aériens, pour le compte de la DGP. La Compagnie F.N. qui était en concurrence avec deux (02) autres transporteurs a été retenue.

Les résultats de l'évaluation technique laissent apparaître l'absence d'information sur l'âge des avions proposés par F.N., ainsi que sur l'expiration des certificats de navigabilité des avions proposés au transport.

Il s'agit d'insuffisances graves méritant d'être soulignées, surtout qu'elles concernent la sécurité des pèlerins qui doit être décisive dans le processus de sélection d'une compagnie de transport.

Pourtant, outre les obligations générales qui pèsent sur un transporteur aérien international, il ressort spécifiquement des prescriptions du cahier des charges du Ministère saoudien du Hadj relatives, notamment, aux directives en matière d'aviation civile, que le transporteur doit avoir les capacités requises pour transporter les pèlerins selon les standards internationaux.

En outre, l'offre financière qui semble avoir été décisive n'est pas si pertinente au regard des clauses contractuelles qui stipulent une charge financière à supporter par l'Etat du Sénégal, à titre compensatoire des éventuelles pertes d'exploitation commerciale de la compagnie aérienne.

En effet, il ressort des prescriptions du cahier des charges du Ministère saoudien du Hadj, relatives aux directives en matière d'aviation civile, que « *l'opération de transport des pèlerins repose sur des accords mutuels incluant la possibilité de transporter l'ensemble des pèlerins... Leur transport sera réparti équitablement entre l'Arabie Saoudite et le Gouvernement selon les quotas définis dans le protocole d'accord signé entre la Délégation générale et le Ministère du Hadj* ».

La répartition équitable signifie que les deux parties ont, chacune, la possibilité de transporter 50% des pèlerins dans l'hypothèse où l'Etat du Sénégal dispose d'une compagnie nationale, à défaut, la compagnie saoudienne assure le transport de la totalité des pèlerins.

Dans le même cahier des charges, les autorités saoudiennes ont déterminé le quota du Sénégal selon la règle universelle applicable à tous les pays et qui repose sur le pourcentage d'un pour cent (1%) de la population. Ayant estimé la population du Sénégal à douze millions huit cent soixante mille (12 860 000) habitants, le quota serait d'environ douze mille (12 000) pèlerins.

Ce quota théorique est un quota national que le Sénégal a volontairement limité à dix mille cinq cents (10 500) dont mille cinq cents (1 500) pris en charge par la Délégation générale et neuf mille (9 000) répartis entre les opérateurs privés.

C'est sur la base des clauses ci-dessus que l'Etat du Sénégal a pris des engagements contractuels avec la compagnie FN. L'examen du contrat, en particulier en ses articles premier et 18, renseigne qu'il a été convenu que F.N. :

- accepte de transporter environ trois mille (3 000) pèlerins sénégalais encadrés par la DGP et trois mille (3 000) pèlerins gérés par des opérateurs privés, soit un total de six mille (6 000) pèlerins. Ce nombre pourra être réajusté dans un intervalle ne pouvant dépasser une marge de dix pour cent (10%) du nombre initial en fonction de la demande ;
- met à la disposition du Gouvernement du Sénégal cent (100) billets gratuits compris dans les six mille (6 000) sièges constituant le minimum garanti dès l'ouverture du Bureau du Pèlerinage.

Avec ces dispositions, l'Etat du Sénégal s'est engagé à garantir le paiement de l'équivalent de cinq mille neuf cents (5 900) sièges au minimum à F. N., alors que la DGP ne disposait que d'un quota de mille cinq cents (1 500) pèlerins, au lieu de trois mille (3 000) et n'avait pas pris les dispositions nécessaires pour s'assurer du transport, par la compagnie saoudienne, de la moitié des pèlerins gérés par les privés.

Financièrement, les clauses du contrat se sont révélées exorbitantes. La compagnie F.N. a finalement effectué moins de vols que prévu avec le transport effectif de seulement mille quatre cent trente-cinq (1 435) pèlerins. Estimée sur la base des six mille (6 000) sièges minimum garantis par le Gouvernement, dont il faut déduire les cent (100) billets gratuits, la compensation financière serait de cinq milliards trois cent trente millions cent quatre-vingt-trois mille

cinquante (5 330 183 050) francs CFA que l'Etat devrait régler, sauf renégociation des clauses contractuelles.

Ces constats traduisent des manquements dans la prise en charge des intérêts de l'Etat au moment de la négociation et de l'exécution du contrat signé avec FN.

L'IGE considère que les dispositions doivent être prises pour que les intérêts de l'Etat du Sénégal soient préservés dans la négociation et l'exécution du contrat de transport aérien, en veillant, notamment, à une meilleure maîtrise du nombre de pèlerins et de leur répartition entre la Délégation générale au Pèlerinage et les opérateurs privés.

1.2.1.2. Le contrat d'assurance

Le contrat d'assurance des pèlerins pour les lieux saints de l'Islam, édition 2016, a fait l'objet d'une procédure de demande de renseignement et de prix (DRP) qui a abouti à la sélection de la compagnie S.A.

Toutefois, les conditions de passation du marché suscitent des interrogations dans la mesure où une compagnie concurrente, en l'occurrence A.A., avait fait une offre portant sur une population de mille cinq cents (1 500) pèlerins, pour une prime d'assurance de seize mille soixante (16 060) francs CFA par pèlerin, alors que celle de S.A. ne renseigne pas sur le nombre de pèlerins couverts.

Pourtant, après avoir remporté le marché, S.A a perçu une prime de cinq mille (5 000) francs CFA sur l'ensemble des pèlerins, soit dix mille cinq cents (10 500) personnes assurées. Cette différence sur l'assiette de calcul de la prime pourrait justifier l'écart entre les deux offres. Ce qui laisse présumer une violation du principe d'égalité des candidats concernant l'accès à l'information.

Au surplus, les offres techniques de la compagnie A. A., plus détaillées, ne comportent pas de plafond de réparation en cas de sinistre ; ce qui n'est pas le cas de la compagnie S. A. qui limite les éventuelles indemnisations à cent millions (100 000 000) de francs CFA, pour l'ensemble des sinistres, quelle que soit leur ampleur. D'ailleurs, les familles des victimes de l'édition 2015 s'étaient déjà plaintes des niveaux de réparation jugés dérisoires suite aux événements dramatiques de Mouna.

Au regard des montants en jeu et compte tenu de la population à assurer, les seuils requis (cinquante millions de francs CFA) pour recourir à une DRP à compétition ouverte sont atteints pour ce marché de service, rendant obligatoire l'application de l'article 5 de l'arrêté n° 00107 du 07 janvier 2015 du Ministre de l'Economie et des Finances relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de DRP en application de l'article 78 du CMP.

En effet, l'état de répartition cumulative des recettes communiqué par la banque retenue confirme qu'un montant de cinquante-deux millions cent vingt mille (52 120 000) francs CFA a été collecté pour le compte de la compagnie d'assurance.

1.2.2. Francophonie : le marché de gestion de l'événementiel

La société R.A. a signé, avec la DGF, un marché, par entente directe, pour « *les services de conseil, de coordination et de gestion de l'événementiel et de la communication du XV^{ème} Sommet de la Francophonie* ».

Plusieurs manquements ont été constatés dans l'attribution et l'exécution du marché de base, notamment sur la mise en compétition, le paiement des acomptes et la Plateforme globale de gestion événementielle.

1.2.2.1. Absence d'appel à la concurrence

Le marché de la gestion de l'événementiel et de la communication du XV^{ème} Sommet de la Francophonie a été passé par entente directe avec la société R.A, alors que la mise en concurrence de ce marché s'imposait au regard des dispositions de l'article 52 du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics alors en vigueur et relatives à l'ouverture des marchés à l'international.

De surcroît, deux offres, au moins, ont été reçues. En effet, par lettre du 28 août 2013, la société P. a proposé ses services, en faisant état de son expérience sur la scène internationale pour des événements de même nature.

Néanmoins, par correspondance du 11 novembre 2013, le délégué général notifiait au Président de R.A le choix de son entreprise, alors que son offre de service a été reçue courant septembre 2013.

1.2.2.2. Avance de démarrage indûment versée

Les dispositions de l'article 97 du CMP indiquent que les prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution du marché ouvrent droit à des acomptes, à condition que le marché prévoie un délai d'exécution supérieur à trois mois. L'article 98 du même Code précise que le montant d'un acompte ne doit pas excéder la valeur des prestations auxquelles il se rapporte.

En application desdites dispositions, le contrat entre la DGF et R.A. a prévu, en son article 10 in fine, que « *Le calendrier de règlement des acomptes est prévu de la façon suivante (sur la base de la remise de 4 rapports d'étapes techniques et financiers) :*

- 20% à la notification de l'ordre de démarrage de services ;
- 20% à la remise du premier rapport d'étape technique et financier (au plus tard le 15 juillet 2014) ;
- 30% à la remise du second rapport d'étape technique et financier (au plus tard le 15 septembre 2014) ;
- 20% à la remise du troisième rapport d'étape technique et financier (au plus tard le 15 novembre 2014) ;
- solde à l'approbation du rapport final technique et financier (au plus tard 30 jours après l'événement) ».

Il a, toutefois, été constaté que la DGF a fait un premier versement, au profit de R.A., représentant 33% du montant du marché.

Il s'y ajoute que ce versement a été effectué le 25 juillet 2014, pour un marché approuvé le 11 juillet 2014 et notifié le 15 juillet 2014, soit dix jours après la notification du marché. Ce versement ne peut, alors, s'analyser, dans le cas d'espèce, que comme une avance forfaitaire de démarrage, régie par les dispositions de l'article 96 du CMP de 2011 alors en vigueur. Or, lesdites dispositions précisent que « *Le montant de l'avance de démarrage ne peut excéder 20 % calculé soit sur le montant initial du marché, taxes comprises lorsque la durée d'exécution de celui-ci est inférieure ou égale à un an...* ».

Le certificat administratif, délivré par le délégué général, en la circonstance, tente de démontrer que le versement effectué ne constitue pas une avance, mais correspond à un acompte sur des prestations réalisées en exécution du marché. Il précise, à cet effet, qu'à la date du 15 juillet 2014, R. A. a effectué plus de 40% de l'ensemble des obligations du marché approuvé le 11 juillet 2014 et notifié le 15 juillet 2014. En somme, le marché aurait été

réalisé à 40% le jour même de la réception de la notification par le prestataire.

Le délégué général justifie cette situation par les difficultés liées à la production par l'attributaire du marché des garanties bancaires et qui ont conduit à la révision du contrat pour, d'une part, annuler l'avance de démarrage et, d'autre part, substituer la garantie de bonne exécution à des retenues sur les paiements.

De surcroît, à considérer que le versement effectué correspond à un acompte, le contrat entre la DGF et R.A prévoit, en son article 10, que le règlement de chaque acompte se fait sur la base de la remise d'un rapport d'étape technique et financier. Cette entreprise n'avait pas déposé de rapport d'étape à la date de ce premier paiement.

En tout état de cause, ce versement revêt toutes les caractéristiques d'une avance de démarrage et doit être considéré comme telle. De plus, il a été effectué au titre de prestations non effectuées, incomplètes ou non-conformes.

1.2.2.3. Plateforme de gestion des accréditations

Lors d'une mission qu'une délégation sénégalaise a effectuée au Canada, du 2 au 7 juin 2013, ce pays avait offert de mettre gratuitement à disposition son système d'accréditation, ainsi qu'une assistance technique s'étalant sur toute la période de préparation du sommet. L'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) devait héberger ce système dans l'un de ses serveurs.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) offrait, elle aussi, une autre possibilité en mettant, également, gratuitement, à la disposition du Sénégal son système de gestion des accréditations.

L'Etat a finalement opté pour une solution onéreuse en incluant, dans le contrat entre la Délégation générale et la société R.A, un volet « *gestion du système d'accréditation* ».

Aux termes de l'article 5 dudit contrat, cette entité doit fournir à la DGF une Plateforme globale de gestion événementielle avec les services qui l'accompagnent et devra assurer la maintenance de la Plateforme pendant une durée de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur du contrat. L'Etat du Sénégal détient sur la Plateforme une licence d'exploitation que l'ADIE devait prendre en charge.

C'est ainsi que le basculement des serveurs des données de la plateforme sur le centre de données de cette agence est effectif depuis le 09 décembre 2015.

Il est à noter que, si au niveau technique la plateforme est gérée par l'ADIE, la responsabilité de sa gestion administrative aurait dû être précisée, en désignant la structure de rattachement. Cette dernière, qui devrait être le Ministère chargé des Affaires étrangères, assurerait, notamment, l'exploitation et la vulgarisation du produit auprès des autres structures de l'Etat.

L'IGE suggère que soit définies les modalités d'exploitation de la plateforme globale de gestion événementielle acquise auprès de la société R.A, en rapport avec le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat, l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), la Commission de Protection des Données Personnelles (CDP) et toute autre entité concernée.

L'IGE fait remarquer, par ailleurs, qu'en signant le contrat de prestations avec R.A., la question de la protection des données personnelles collectées à l'occasion du XV^{ème} Sommet de la Francophonie de Dakar n'avait pas été prise en charge. C'est par la suite que le délégué général a saisi la CDP et la société R.A. relativement aux données collectées dans la plateforme globale de gestion événementielle.

Malgré le rappel à R.A. de l'obligation de ne détenir aucune copie des données personnelles collectées à l'occasion du XV^{ème} Sommet de la Francophonie, il n'existe, en l'état actuel des documents mis à la disposition de l'IGE, aucun élément attestant de l'effectivité de la destruction des données dont cette société était entrée en possession.

L'IGE suggère qu'instructions soient données aux dirigeants des organismes publics pour que, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, ils prennent l'attache de la Commission de Protection des Données personnelles (CDP), sur toutes questions ayant trait à la gestion de données à caractère personnel.

1.3. Ouverture des marchés à l'international

Les dispositions de l'article 52 du CMP de 2011 énoncent que « *La participation aux appels à la concurrence et aux marchés de prestations et fournitures par entente directe dont le financement est prévu par les budgets des autorités contractantes (...) est réservée aux seules entreprises sénégalaises et communautaires (...). Toutefois, il est dérogé à l'alinéa précédent lorsque l'appel d'offres concerné ne peut être satisfait par les entreprises ci-dessus visées. L'accès aux marchés concernés est alors autorisé aux*

groupements réunissant des entreprises communautaires à des entreprises non communautaires et constitués conformément aux dispositions de l'article 47 du présent décret ».

L'examen de l'application de cette dérogation, dans le cadre de l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie, a révélé des entorses au principe de la primauté des entreprises sénégalaises et communautaires. Il a montré, par ailleurs, que le dispositif a, aussi, besoin d'un meilleur encadrement pour le gain d'opportunité qu'il offre.

1.3.1. Entorse à la primauté des entreprises communautaires

L'analyse des marchés passés par la DGF, au titre des exercices 2013 et 2014, sous le régime du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant CMP, fait ressortir que des marchés, d'un montant total de soixante milliards quatre cent quatre-vingt-six millions sept cent soixante et un mille huit cent quarante-neuf (60 486 761 849) francs CFA, compte non tenu des avenants, ont été attribués à des entreprises non communautaires, suivant la procédure de passation par entente directe.

Il s'agit :

- de la construction du CICAD, avec l'entreprise S.de droit turc ;
- de la gestion de l'événementiel et de la communication, avec l'entreprise R.A, ayant son siège social aux Emirats Arabes Unis ;
- de l'acquisition d'équipements audiovisuels pour la couverture médiatique, avec la société de droit belge S.T ;
- du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, avec le Groupement composé de l'agence d'architecture A.B.et la société A, ayant leur siège en France.

En dehors des travaux de construction du CICAD, l'ARMP a autorisé « *exceptionnellement l'ouverture à l'international de la procédure de choix du titulaire* » des marchés considérés.

La DCMP a régulièrement signalé à la DGF que son avis, sur la demande de passer ces marchés par entente directe, restait assujéti, au vu de la nationalité des cocontractants, à une question préjudicielle. Il fallait, au préalable, disposer de l'autorisation de l'ARMP, pour une dérogation aux dispositions de l'article 52 du CMP.

Il convient, toutefois, de faire remarquer que les dispositions de l'alinéa 2 dudit article encadrent ladite dérogation. L'autorisation d'ouvrir, aux entreprises non communautaires, des marchés financés sur ressources nationales ne peut bénéficier qu'aux groupements réunissant des entreprises communautaires à des entreprises non communautaires, comme l'a, du reste, rappelé la Décision n° 264/14/ARMP/CRD du 24 septembre 2014 du Comité de Règlement des Différends (CRD) de l'ARMP.

Au surplus, les dispositions de l'alinéa 2 susvisé excluent, de la dérogation, les marchés qui doivent être passés par entente directe. Ces dispositions précisent, en effet, qu'il est dérogé au principe de la non-ouverture à l'international lorsque « *l'appel d'offres concerné ne peut être satisfait par les entreprises ci-dessus visées* ».

Le principe dégagé, à ce titre, est qu'autorisation ne peut être donnée, pour l'ouverture d'un marché à l'international, que si ledit marché est attribué suivant une procédure d'appel à la concurrence. Le cas échéant, la compétition n'est ouverte qu'aux groupements entre entreprises communautaires et non communautaires.

Or, tous les marchés mentionnés ci-dessus ont été attribués, par entente directe, à des entreprises non communautaires qui ne se sont pas regroupées avec des entreprises communautaires, en contradiction avec les dispositions rappelées plus haut.

Les constats ci-dessus auraient appelé des propositions pour un encadrement de l'application de la dérogation prévue par les dispositions de l'article 52 du CMP, si ces dernières n'avaient pas fait l'objet d'une reformulation par le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics.

1.3.2. Assujettissement à la concurrence de l'ouverture à l'international

Les dispositions de l'article 52 alinéa 2 du CMP ont été reformulées dans le sens de l'élargissement aux entreprises non communautaires du champ d'application de la dérogation au principe de non-ouverture des marchés financés sur ressources nationales.

En effet, le nouveau CMP, pris suivant décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014, consacre la possibilité d'ouvrir à l'international des marchés par entente directe. Il n'est plus exigé aux entreprises non communautaires de se regrouper avec des entreprises communautaires, pour soumissionner à des marchés financés sur ressources internes. Pour ce dernier cas, les nouvelles dispositions précisent, toutefois, qu'une préférence est accordée aux entreprises communautaires et aux groupements réunissant des entreprises communautaires à des entreprises non communautaires.

La question de l'ouverture à l'international de marchés à passer par la procédure d'entente directe reste toutefois

préoccupante. Lorsque la dérogation au principe de la non-ouverture à l'international de marchés financés sur ressources internes est autorisée, c'est qu'il est établi, au regard des dispositions de l'article 52 du nouveau CMP, que :

- les marchés concernés ne peuvent être exécutés par les entreprises communautaires ;
- du fait de l'envergure financière du marché et/ou de la complexité technique des travaux, fournitures ou services, la faible concurrence locale ne garantit pas une compétition transparente ou une exécution économique et diligente du marché.

A partir des considérations ci-dessus et dans la perspective de l'atteinte de l'un des objectifs du CMP, qui est d'améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, il convient de mettre en place un dispositif qui assure une plus grande concurrence entre des entités à ressources financières plus importantes.

Il sied, en conséquence, d'examiner la possibilité de circonscrire la portée des dispositions de l'article 52 nouveau. Il s'agit de poser le principe qu'autorisation ne peut être donnée, pour l'ouverture d'un marché à l'international, que si le marché concerné doit être conclu dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence. Des dérogations pourraient, toutefois, être apportées à ce principe, dans des cas limitativement déterminés par les dispositions réglementaires.

L'IGE considère qu'il faut circonscrire la portée des dispositions de l'article 52 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant CMP, relatives à la dérogation au principe de non-ouverture à l'international des

marchés financés sur ressources internes, en posant le principe qu'autorisation ne peut être donnée, pour l'ouverture à l'international des marchés considérés, que si l'attribution se fait dans le cadre d'une procédure d'appel à la concurrence. Les éventuelles dérogations à ce principe devraient, le cas échéant, ressortir de dispositions expresses.

2. Dépassements budgétaires

La situation de l'exécution du budget de certaines commissions techniques sectorielles de la Délégation générale pour l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie a permis de constater qu'à la fin de l'exercice 2014, des engagements de dépenses ont été affectés à des lignes budgétaires pour des montants supérieurs aux crédits prévus. Ces dépassements ont concerné, à titre illustratif, l'acquisition d'équipements audiovisuels et l'achat d'espaces publicitaires.

2.1. Acquisition d'équipements audiovisuels

La DGF et la société S.T. ont été liés par un marché, par entente directe, de livraison d'équipements audiovisuels pour la couverture médiatique du XV^{ème} Sommet de la Francophonie.

La Commission Média Information Relations publiques (CMIRP) et la RTS, détentrice de tous les droits de diffusion du Sommet, ont considéré, à l'approche de l'évènement, que les services, matériaux et équipements audiovisuels livrés étaient insuffisants pour une bonne couverture. La commission, représentée par son président, a sollicité S.T. pour disposer de services, matériaux et équipements audiovisuels complémentaires. Cette société a engagé, sur fonds propres, toutes les dépenses relatives à cette nouvelle commande, en dehors de tout marché ou avenant au marché de base.

Il est à faire remarquer, du reste, que ces dépenses ne pouvaient faire l'objet d'avenant parce qu'elles tombaient sous le coup des dispositions de l'article 23-3 du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant CMP alors en vigueur qui énoncent : *« Aucun avenant relatif à un marché ne peut être conclu après la réception provisoire des fournitures, services ou travaux qui constituent son objet ».*

2.2. Achats d'espaces publicitaires

Le même dépassement budgétaire a été constaté sur le marché d'achats d'espaces publicitaires. La DGF s'était attachée les services de l'agence D., par le biais d'un appel d'offres restreint, pour la campagne Média du XV^{ème} Sommet de la Francophonie. En sus de ce marché, la CMIRP a procédé à des commandes supplémentaires auprès de ladite agence, pour l'achat d'espace publicitaire et la production de kakemonos, sans couverture budgétaire.

Les dépassements notés dans l'exécution du budget de la CMIRP trouvent leur origine dans l'autonomie avec laquelle les responsables de la commission ont travaillé. Le président de la Commission a, ainsi, initié des dépenses supplémentaires, en augmentation de marchés en cours d'exécution, sans en référer au préalable au délégué général. En exerçant de fait les fonctions d'ordonnateur du budget de la DGF, la responsabilité du président de la commission Média se trouve engagée.

3. Régularisations et indemnisations

Les dysfonctionnements constatés dans l'exécution du budget des commissions et du comité technique de la DGF qui ont pris sur eux d'initier directement des dépenses en l'absence

de commande ou de passation de marché validée par le délégué général, ordonnateur du budget de la DGF, ont été à l'origine d'opérations de régularisation. Il a, ainsi, été relevé des dépenses régularisées par voie administrative et des dépenses régularisées par voie d'indemnisation.

3.1. Dépenses régularisées par voie administrative

A la fin du Sommet, en novembre 2014, les services de la DGF se sont attelés, jusqu'en août 2015, avec l'aide d'experts recrutés pour les besoins, à régulariser les opérations de dépenses initiées à l'insu du délégué général, pour se conformer aux dispositions de l'article 86 du Règlement général sur la Comptabilité publique. Lesdites dispositions posent le principe que les engagements de dépenses concernant les achats de fournitures et l'exécution de travaux ou services se justifient par l'établissement d'une commande ou la passation d'un marché.

Cette démarche de régularisation qui nécessite une remontée du processus d'engagement de la dépense relatif à des centaines d'opérations a abouti à des incohérences sur les pièces justificatives produites, en appui de la comptabilité. Le tableau ci-après donne un aperçu des incohérences relevées.

Tableau n° 5 : Incohérences sur actes de régularisation

| Fournisseurs | Objet | Incohérences constatées |
|--------------|--|---|
| 1. | Synchronisation pour diffusion en direct du Sommet. | Bon de commande daté du 30 novembre 2014 et certificat administratif attestant du service fait daté du 20 septembre 2014. |
| 2. | Décoration du site, bannière page d'accueil et à l'intérieur des articles. | Bon de commande daté en premier lieu du 31 décembre 2014, la même date que le certificat administratif attestant du service fait. Il a, ensuite, été surchargé, à la main, pour être daté du 31 novembre 2014. Cette date n'existe pas. |
| 3. | Reprise signal et diffusion de l'ouverture du Sommet | Bon de commande, daté d'abord du 31 décembre 2014, la même date que le certificat administratif attestant du service fait. Il a, ensuite, été surchargé, à la main, pour le dater du 30 novembre 2014. |
| 4. | Achat magazine | Bon de commande du 31 décembre 2014 pour une facture définitive reçue le 07 novembre 2014. |
| 5. | Achat magazine | Bon de commande daté d'abord du 31 décembre 2014, pour une facture du 17 novembre 2014. Il a, ensuite, été surchargé pour être daté du 1 ^{er} novembre 2014, jour férié. |

Ces opérations de régularisation, entachées de manipulations de pièces justificatives de dépenses et d'écritures comptables, tombent sous le coup des dispositions des articles 57-6) et 57-9) de la loi organique sur la Cour des Comptes qui retiennent pour punissables le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion de ses liquidations, de fausses certifications et le fait d'avoir enfreint les règles régissant l'exécution des dépenses.

3.2. Dépenses régularisées par voie d'indemnisation

La DGF a procédé, en 2015, au règlement de dépenses engagées en violation des règles qui encadrent la commande publique. Pour l'essentiel, elles n'ont pas fait l'objet de marchés, au motif que l'urgence et le volume des besoins exprimés par les différentes commissions ne pouvaient s'accommoder des principes qui régissent la dépense publique.

Le paiement de ces dépenses a été fait par voie d'indemnisation, en application de l'article 45 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration (COA), modifiée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006. Les dispositions dudit article précisent, en effet : « *En cas de défaut de conclusion ou d'approbation du contrat, même en l'absence de faute, le titulaire du marché peut obtenir une indemnité si les prestations ont été fournies avec l'assentiment de l'Administration et lui ont profité.* ».

3.2.1. Protocoles d'accord d'indemnisation

L'article 17 du COA pose le principe que « *La conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances de la personne administrative contractante est soumise à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles d'engagement des*

dépenses publiques. L'inexécution de cette obligation n'est pas opposable au co-contractant de l'Administration ».

Toutefois, la Loi de Finances initiale (LFI) de l'année 2015, en son article 16, a apporté une dérogation aux dispositions dudit article en précisant que *« la personne qui conclut et exécute un contrat avec l'Administration sans s'assurer de l'existence de couverture financière suffisante, par la délivrance d'une attestation à cet effet, ou qui effectue des prestations pour le compte de l'Etat en violation manifeste des règles organisant les dépenses publiques, ne pourra obtenir le paiement de l'intégralité de sa créance. De même, lorsque des prestations ont été fournies à l'Administration en l'absence d'un marché public régulier, alors que l'application du Code des Marchés publics était requise, l'indemnité prévue à l'article 45 du Code des Obligations de l'Administration ne devra pas couvrir la totalité de la créance réclamée à titre de contrepartie ».*

La lecture combinée des dispositions des deux articles, mentionnés ci-dessus, a permis à la DGF, encadrée sur les aspects juridiques de cette opération par l'Agent judiciaire de l'Etat (AJE), de signer, avec chacun des onze fournisseurs concernés, un protocole d'accord en appliquant une décote uniforme de deux pour cent (2%) sur les montants dus.

Il est à remarquer, à cet égard, que le calcul du taux de décote n'est assis sur aucun critère pertinent. Ce taux couvre, à peine, le montant cumulé des droits d'enregistrement (1%) et la redevance ARMP (0,3%) que les entreprises considérées auraient dû payer, sur le montant hors taxe des marchés en cause.

La DGF aurait dû s'inspirer de la doctrine en la matière. En effet, en 2009, l'Etat a procédé, sous la conduite de l'AJE, aux paiements des dépenses extrabudgétaires, en appliquant les dispositions de l'article 45 du COA. Une décote de 50% a été appliquée, en retenant le principe d'un partage de responsabilité entre l'acheteur public, qui n'a pas respecté les règles qui régissent la commande publique, et la personne privée qui effectue des prestations pour le compte d'une entité publique, sans le minimum de diligences pour vérifier la régularité de la dépense.

Il urge de circonscrire la portée des dispositions de l'article 45 du COA, tant dans son champ d'application que dans les modalités de fixation de l'indemnité.

L'encadrement préconisé de ces dispositions devrait, toutefois, se faire autrement que par le biais de la loi de finances, comme cela a été le cas, notamment en 2009 et 2010.

L'IGE recommande que les mesures idoines soient prises pour circonscrire la portée des dispositions de l'article 45 du Code des Obligations de l'Administration (COA), dans son champ d'application et dans les modalités de détermination de la compensation financière.

3.2.2. Cas singulier de l'indemnisation du Cabinet R.A.

Le marché relatif à la gestion de l'événementiel et de la communication signé entre la DGF et R.A. a fait l'objet de deux avenants approuvés par l'autorité compétente. Le premier n'a pas eu d'incidence financière. Le second concerne la fourniture et l'installation d'un chapiteau de 2400 m² au niveau du CICAD.

Un projet de troisième avenant concernant l'équipement et l'aménagement du chapiteau n'a finalement pas été approuvé. Il a, néanmoins, été exécuté et payé, par voie d'indemnisation.

Cette indemnisation a été effectuée en l'absence de pièces justificatives précisant la nature des biens et services objet de la commande et attestant de leur livraison ou exécution, en violation des dispositions de l'article 34 du Règlement général sur la Comptabilité publique. L'agent comptable doit s'assurer, particulièrement de la validité de la créance portant, notamment *« sur la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que les pièces justificatives produites »*.

Or, les pièces justificatives du mandat concernant cette opération ne sont constituées que du protocole d'accord d'indemnisation ainsi que d'un état de paiement produit par le délégué général. Il y est joint, par ailleurs, une attestation de bonne exécution de travaux délivrée à R.A. pour l'exécution de ce marché.

Au total, le paiement a été fait en l'absence d'un procès-verbal de réception ou d'un certificat administratif et, encore moins, d'une facture définitive revêtue des mentions de liquidation et de certification.

Il est à rappeler, par ailleurs, que les dispositions de l'article 45 du COA, sur la base duquel l'indemnisation a été faite, posent le principe d'une indemnisation *« si les prestations ont été fournies avec l'assentiment de l'Administration et lui ont profité »*. A cet égard, le dossier examiné ne donne aucun élément d'appréciation pouvant étayer un enrichissement sans cause de l'Etat.

CHAPITRE II : PROGRAMMES

Ce chapitre porte sur les programmes qui ont fait l'objet de revue, à savoir le Programme de Gestion des Déchets solides urbains de la Région de Dakar (PGDSU) et le Programme de Renforcement et de Consolidation des Acquis (PRCA).

Un programme peut être défini comme un ensemble coordonné de projets poursuivant le même but et partageant des ressources. Il constitue une des modalités de mise en œuvre des politiques publiques.

Si le PRCA est un véritable programme au sens de cette définition, il n'en est pas de même du PGDSU qui se résume, en réalité, en une ligne budgétaire. Toutefois, depuis 2016, il remplit toutes les conditions pour être perçu comme un programme, au sens de l'article 12, alinéa 4, de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, c'est-à-dire « *(des) crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement défini dans une perspective de moyen terme* ».

Il convient de noter que, d'un point de vue étymologique, le vocable « *programme de gestion des déchets solides urbains* » a été évoqué, pour la première fois, dans le décret n° 2001-257 du 29 mars 2001 créant l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK), dont l'une des missions était d'assurer

« la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains de la Région de Dakar ».

Depuis lors, ce programme est exécuté tantôt par l'Etat, par le biais, notamment, d'agences ou de l'Unité de Coordination de la Gestion des Déchets solides (UCG), tantôt par les collectivités territoriales, à travers l'Entente Communauté des Agglomérations de Dakar-Communauté des Agglomérations de Rufisque (CADAK-CAR).

Le PRCA, quant à lui, résulte de la coopération financière entre l'Etat du Sénégal et le Royaume des Pays-Bas. Il a été mis en place par une convention de financement signée le 12 novembre 2012.

Cette coopération se fait, depuis 2003, sous forme d'appui budgétaire ciblé reposant sur l'utilisation des procédures nationales. Cependant, en 2011, les autorités néerlandaises ont décidé, en accord avec les autorités sénégalaises, de se désengager progressivement du secteur de l'Environnement.

A cet effet, elles ont convenu d'un Programme de Renforcement et de Consolidation des Acquis (PRCA). Logé au Ministère de l'Environnement et du Développement durable, le PRCA est financé à hauteur de huit milliards cinq cent vingt-sept millions quatre cent quarante et un mille neuf cent dix (8 527 441 910) francs CFA. Il devait couvrir la période allant du 1^{er} novembre 2012 au 30 juin 2014, mais a été prorogé jusqu'au 30 juin 2015, par avenant.

L'objectif du PRCA était de prendre en charge les priorités de la politique environnementale de l'Etat définies dans la Lettre de Politique sectorielle du Ministère chargé de l'Environnement de

septembre 2012, et de façon spécifique, de « *renforcer la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement pour mieux contribuer à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté* » et, également, à « *consolider les acquis issus des programmes inscrits dans le cadre des dépenses sectorielles à moyen terme (CDS-MT)* ».

Ainsi, son intervention s'articulait autour de cinq (05) composantes déclinées en vingt (20) projets ancrés dans les principales directions techniques de ce ministère.

Même si au plan conceptuel, les deux programmes ne recoupent pas la même réalité, ils poursuivent, au plan pratique, des objectifs de politiques économiques et sociales complémentaires dans le domaine de l'environnement et du cadre de vie. Ils sont abordés, dans ce chapitre, sous l'angle de la gestion administrative et de la gestion financière.

SECTION 1 : GESTION ADMINISTRATIVE

L'appréciation de la gouvernance administrative des programmes permet de passer en revue leur dispositif de pilotage, leur mise en œuvre et la gestion de leurs ressources humaines.

SOUS-SECTION 1 : DISPOSITIF DE PILOTAGE

Les cas examinés concernent le PGDSU et le PRCA.

A. Cas du PGDSU

Ce programme se caractérise par l'absence d'acte de création, des déficiences dans son pilotage, un manque de synergie avec d'autres programmes et les faiblesses institutionnelles du maître d'ouvrage.

1. Absence d'acte de création

La création du PGDSU n'est consacrée par aucun texte. A cette vacuité, s'ajoutait l'absence, jusqu'en 2016, d'un document de programme validé indiquant les objectifs visés, les résultats attendus, les ressources (financières, humaines et logistiques), le calendrier de mise en œuvre, le dispositif de gouvernance, ainsi que le cadre de mesure des performances du programme.

En outre, le PGDSU n'est pas doté d'une unité de gestion qui lui soit propre et qui assure la continuité des projets mis en œuvre. Ce défaut de « *mémoire institutionnelle* » pourrait expliquer l'abandon de divers projets engagés en matière de salubrité publique, au gré des transferts de la maîtrise d'ouvrage du programme entre l'Etat et les collectivités territoriales.

2. Nécessité d'un dispositif de pilotage fonctionnel

Un dispositif de pilotage stratégique du PGDSU impliquant les divers acteurs concernés par la problématique du nettoyage a fait défaut jusqu'en 2016. Or, sans cette approche inclusive, la mutualisation des actions et la pérennisation des acquis relèvent de la gageure. Aussi, faut-il souligner la création, par arrêté n° 02835 du 25 février 2016 du Ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, d'un Comité d'orientation et de surveillance du PGDSU regroupant le Gouverneur de la Région de Dakar, les maires, les ministères sectoriels concernés, le secteur privé, la société civile et les représentants des travailleurs.

Selon l'article 2 de l'arrêté susmentionné, ce comité est chargé :

- du pilotage du programme, à travers un rôle d'orientation, d'impulsion, de supervision, d'évaluation, de décision et d'information ;
- de l'examen et de l'approbation du plan de travail, du budget annuel et des plans d'actions du programme, ainsi que des rapports d'activités présentés par l'UCG.

Cependant, l'IGE a constaté que ce comité n'a tenu qu'une seule rencontre en 2016, alors qu'il doit se réunir chaque trimestre.

3. Besoin d'une synergie avec d'autres programmes

Le PGDSU est mis en œuvre au moment où le Ministère chargé de la Gouvernance territoriale exécute aussi le Programme national de Gestion des Déchets (PNGD), dont le chronogramme couvre la période 2013-2020 et le financement est évalué à cent soixante-dix milliards (170 000 000 000) de francs CFA.

La première phase du PNGD, d'une durée prévisionnelle de quatre (04) ans, est financée à hauteur de dix-sept milliards cinq cents millions (17 500 000 000) de francs CFA, par la Banque islamique de Développement (BID) et l'Etat du Sénégal, dans le cadre d'un « *Projet de gestion durable des déchets solides urbains* ». Ce projet, démarré le 18 novembre 2016, a pour objectifs de permettre aux collectivités territoriales de la Région de Dakar, ainsi qu'aux Communes de Tivaouane, de Touba-Mosquée et de Kaolack, de se doter d'un système formel, moderne et durable de gestion des déchets et de promouvoir les métiers de l'industrie des déchets.

Dans la Région de Dakar, il est prévu un financement de quatre milliards (4 000 000 000) de francs CFA, pour

la réalisation de points de regroupement normalisés (déchetteries), la mise en place d'équipements innovants de nettoyage et l'exécution d'un programme de communication et de sensibilisation pour l'amélioration du cadre de vie.

Il est nécessaire de veiller à la cohérence et à la complémentarité du PGDSU et du PNGD.

Dans le même ordre d'idées, il est fondamental que l'action des ministères, en matière de salubrité publique, soit conduite avec cohérence et coordination. En effet, outre le Ministère chargé de la Gouvernance locale, les départements ci-après ont des compétences dans ce domaine :

- le Ministère du Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de Vie, à travers le Programme national de Lutte contre les Encombres, est chargé, entre autres :
 - d'appuyer les collectivités territoriales, notamment les communes, dans la gestion de l'espace public ;
 - de contribuer à la « *gestion rationnelle* » des trottoirs.
- le Ministère de la Santé et de l'Action sociale, par le biais du Service national de l'Hygiène, a pour missions, notamment, de :
 - veiller à la salubrité publique et à l'hygiène collective ;
 - contrôler le respect de la législation et de la réglementation en matière d'hygiène dans les agglomérations urbaines et zones rurales.
- le Ministère de l'Environnement et du Développement durable assiste les collectivités territoriales dans la collecte et le traitement des déchets. Pour rappel, ce département était chargé d'assurer la maîtrise d'ouvrage,

comme la maîtrise d'œuvre, du PGDSU de la Région de Dakar entre 2006 et 2007.

La synergie souhaitée de l'action publique pourrait être facilitée par la validation d'une stratégie sectorielle. L'Agence pour la Propreté du Sénégal (APROSEN), qui a pris le relais de l'APRODAK, avait engagé le processus d'élaboration de ce document. L'UCG a repris l'exercice et entrepris l'élaboration d'une loi d'orientation qu'il convient de finaliser.

4. Révision du cadre juridique de l'UCG

L'UCG a été créée par arrêté n° 012551 du 17 novembre 2011 du Ministre de la Culture, du Genre et du Cadre de Vie. Selon l'article premier de cet arrêté toujours en vigueur, l'UCG doit assurer la mise en œuvre de la gestion des déchets solides sur le territoire national durant la phase de transition entre la dissolution de l'APROSEN et le transfert du PGDSU au Ministère chargé du Cadre de Vie, d'une part, et la mise en place de la Société pour la Propreté du Sénégal (SOPROSEN), d'autre part.

Il est à noter que la dissolution de l'APROSEN a été consacrée postérieurement à l'arrêté susvisé, à la faveur du décret n° 2011-1920 du 30 novembre 2011. Quant à la SOPROSEN, sa création a été autorisée par la loi n° 2011-17 du 30 août 2011 et elle a été dissoute par la loi n° 2012-27 du 28 décembre 2012, sans avoir été fonctionnelle.

Ainsi, alors que son existence était limitée dans le temps, l'UCG poursuit toujours ses activités. Elle assure encore la maîtrise d'ouvrage du PGDSU et du « *Projet de Gestion durable des Déchets solides urbains* ».

Il convient de tirer toutes les conséquences de la pérennisation de cette unité, notamment par la mise à jour de son arrêté de création, dont six (06) de ses sept (07) articles font référence soit à la SOPROSEN qui a été dissoute, soit au Ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de Vie qui a changé d'appellation et qui n'a plus, depuis 2012, la tutelle des déchets solides urbains.

Toutefois, il serait judicieux de ne pas limiter l'adaptation du cadre juridique de l'UCG uniquement à la modification de ces dispositions, car la question du statut juridique approprié pour cette entité est tout aussi prioritaire. De toute évidence, le modèle organisationnel à retenir devrait procéder du rôle que l'Etat se donne dans la gestion des déchets solides urbains et de celui qu'il reconnaît aux autres acteurs que sont, notamment, les collectivités territoriales, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers.

L'élaboration envisagée d'un projet de loi d'orientation en matière de gestion des déchets solides peut offrir l'opportunité de répondre à ces préoccupations. En tout état de cause, il est judicieux de stabiliser le mode de gestion du service public du nettoyage dans la Région de Dakar qui a connu plusieurs formes organisationnelles depuis 1960 : régie municipale, concession, recours à la formule de l'agence, maîtrise d'ouvrage locale, etc.

Toujours sur le registre de l'adaptation de dispositions légales, des réformes apparaissent nécessaires, pour mettre à jour le champ couvert par le concept de déchet solide urbain (DSU).

En vertu de l'article 2 du décret n° 74-338 du 10 avril 1974 réglementant l'évacuation et le dépôt des ordures

ménagères, sont exclus des DSU, les déchets verts (branchages), les déblais, gravats et débris provenant des travaux publics et des particuliers, les épaves de véhicules, les objets abandonnés sur la voie publique, ainsi que les cadavres d'animaux qui « *par leur dimension, leur poids ou leur nature, ne peuvent pas être chargés dans les camions à ordures* ». Les nouveaux types de déchets, comme les déchets électriques et électroniques, ne sont également pas pris en compte par cette réglementation.

Toutes ces catégories d'ordures ne devraient pas être collectées dans le cadre du PGDSU. En réalité, les acteurs de la collecte non conventionnelle (charretiers) les récupèrent et les déversent dans des dépôts sauvages, que l'UCG ou l'Entente CADA-K-CAR enlèvent par la suite.

L'IGE estime qu'il convient de stabiliser le mode de gestion du service public du nettoyage dans la Région de Dakar. A cet effet, l'élaboration d'une loi d'orientation devrait permettre de définir un modèle organisationnel approprié en précisant les rôles respectifs de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres acteurs dans la gestion des déchets solides urbains.

B. Cas du PRCA

Au plan stratégique, le PRCA se distingue par un éclatement de son dispositif de coordination. Il est structuré comme suit :

- un Comité conjoint ou Comité de pilotage qui assure une mission d'orientation stratégique, de supervision des projets et d'approbation des budgets et des rapports financiers, créé par arrêté n° 012270/MEDD du 12 décembre 2012 du Ministre chargé de

l'Environnement. Présidé par le ministre ou son représentant, il réunit toutes les directions techniques et structures du ministère impliquées, le représentant du Ministère chargé des Finances et celui du Royaume des Pays-Bas ;

- une Unité de Gestion du Programme (UGP) mise en place par arrêté n° 012271/MEDD du 12 décembre 2012, en application des dispositions de la convention de financement, et qui est chargée de la gestion administrative, financière et technique du programme ;
- des points focaux des projets du PRCA qui ont qualité de coordonnateurs, nommés par note de service. Ils sont chargés de la mise en œuvre des projets et sont responsables de la passation des marchés.

L'UGP regroupe le Directeur des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS) et le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement du Ministère de l'Environnement et du Développement durable chargés, respectivement, de la coordination technique et de la coordination financière du PRCA.

Ce schéma institutionnel comportait une limite opérationnelle, dans la mesure où, sur la période allant de 2013 à juillet 2014, il n'y avait pas de coordonnateur général, créant ainsi une absence de leadership et un déficit de communication entre les coordonnateurs.

Ainsi, le Ministre chargé de l'Environnement a dû, à partir du mois d'août 2014, le modifier en désignant, par note de service, un Coordonnateur principal en la personne du directeur de son Cabinet qui présidait, par ailleurs, le Comité de pilotage.

SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre des deux programmes considérés est confrontée à des défis majeurs qui tiennent à l'imprécision des modalités de la maîtrise d'ouvrage, dans le cas du PGDSU, au dysfonctionnement du comité de pilotage et à l'absence du contrôle interne, dans celui du PRCA.

A. Cas du PGDSU

Les décrets désignant l'Entente CADAK-CAR ou l'UCG comme maître d'ouvrage des opérations du PGDSU de Dakar ne sont pas suffisamment explicites quant aux modalités d'exécution administrative, technique et financière des activités. Aucune prescription n'y est faite, non plus, aux entités précitées pour fixer ces règles.

Cette absence aurait pu être comblée par un manuel de procédures. Or, ce document a fait défaut.

Dans ce contexte, il sied de noter que, pour les besoins de la gestion du PGDSU, le Président du Comité de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et le Président du Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) ont signé, le 18 mars 2013, une « *convention intercommunautaire relative à la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains* ». Cette convention annule et remplace celle du 13 février 2006.

Les articles 3 et 4 de la convention du 18 mars 2013 déclinent les tâches à dérouler pour l'exécution technique et le contrôle des prestations de nettoyage, à savoir, notamment :

- la planification et la mise en œuvre de l'organisation, des infrastructures, du matériel, des équipements et des personnels de la gestion des déchets ;
- le choix des prestataires de service ;
- la notification des ordres de service pour le démarrage des opérations de propreté ;
- la certification du service fait ;
- l'établissement des décomptes ;
- le suivi et l'évaluation des activités.

Toutefois, il a été constaté que la délibération du comité de direction de l'Entente, pour fixer les modalités d'organisation, d'exécution et de contrôle du programme, prévue par l'article 5 de la convention, n'a pas été prise.

En ce qui concerne l'UCG, l'arrêté n° 012551 du 17 novembre 2011 du Ministre chargé du Cadre de Vie qui fixe ses règles d'organisation et de fonctionnement n'apporte aucune précision sur les modalités d'exercice de sa maîtrise d'ouvrage sur le PGDSU.

B. Cas du PRCA

Malgré la mise en place d'un comité de pilotage censé être l'organe d'orientation stratégique, il a été constaté, jusqu'en 2014, une faible absorption des ressources mises à disposition. Ce qui a nécessité la prorogation du délai de clôture du PRCA au 30 juin 2015.

Toutefois, la réorientation stratégique du programme, proposée et acceptée par le bailleur, a permis de lui donner plus de visibilité.

Par ailleurs, même si le PRCA a fait régulièrement l'objet d'audits financiers semestriels durant sa période de mise en œuvre et d'un audit de clôture, conformément à la convention de financement, les recommandations issues des rapports d'audit n'ont jamais été mises en œuvre à cause de l'absence de contrôle interne dans le dispositif. Sa présence aurait pu permettre d'éviter les dérapages relevés dans l'exécution financière et comptable du programme ou, le cas échéant, de les corriger en veillant à l'exécution des recommandations issues des rapports d'audit.

SOUS-SECTION 3 : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel est un facteur déterminant dans l'atteinte des objectifs d'un programme. Un manque d'orthodoxie dans sa gestion peut biaiser les résultats visés. Les cas du PGDSU et du PRCA constituent, à cet égard, une parfaite illustration.

A. Cas du PGDSU

Les ressources humaines du programme sont composées, en partie, du personnel de l'Entente CADAK-CAR ou de l'UCG et, en majorité, d'un personnel d'exécution. Plusieurs actions ont été engagées par les maîtres d'ouvrage et les organisations de travailleurs du secteur du nettoyage afin d'améliorer la situation professionnelle de ces derniers. Néanmoins, plusieurs anomalies ont été constatées dans la gestion du personnel permanent du programme.

1. Situation actuelle du personnel

A l'issue d'une enquête d'identification du personnel commanditée par le Coordonnateur de l'UCG, en 2016, mille cinq cent quarante-neuf (1 549) agents ont été recensés.

De cette enquête, il ressort, notamment, ce qui suit :

- un personnel essentiellement masculin, avec 85% d'hommes ;
- un personnel avec un niveau de formation contrasté allant de sans diplôme (62,8%) aux titulaires de master (0,4%) ;
- un personnel vieillissant, avec 68,75% de l'effectif âgé de quarante (40) ans ou plus.

2. Acquis sociaux

Au cours de la période sous-revue, diverses mesures ont été prises afin de valoriser le métier de technicien de surface. Au titre des avancées, figurent le paiement, à date échue des salaires, la poursuite de leur bancarisation engagée en 2010, la mise en place d'une mutuelle de santé, le démarrage des activités d'une coopérative d'habitat, etc.

A cela s'ajoute, la signature, le 24 juin 2014, d'une « *Convention collective du secteur du Nettoyement au Sénégal* » par le Président et le Directeur général de l'Entente CADAK-CAR, les secrétaires généraux de trois (03) organisations syndicales, ainsi que par le Ministre chargé du Travail.

Certes, les organisations signataires ont une représentativité dans le secteur, mais il est à noter que deux autres syndicats n'ont pas signé le document.

Relativement à ses signataires, la « *Convention collective du secteur du Nettoyement au Sénégal* » est valide. En effet, aux termes de l'article 80 du Code du Travail, « *La convention collective de travail est un accord relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, les représentants d'un ou plusieurs syndicats...et, d'autre part, une ou plusieurs*

organisations syndicales d'employeurs, ou un ou plusieurs employeurs pris individuellement ».

Toutefois, en dépit de son libellé, son champ d'application actuel est limité à la Région de Dakar, zone de compétence territoriale de l'Entente CADAK-CAR. Seule l'adhésion d'autres collectivités territoriales ou l'extension des effets de la convention à tous les travailleurs du secteur du nettoyage, par arrêté du Ministre chargé du Travail, peut permettre son application sur l'ensemble du territoire sénégalais.

Cette convention collective ouvre des perspectives professionnelles aux agents du nettoyage qui sont répartis dans quatre (04) classes correspondant à des niveaux de qualification et de responsabilité :

- classe I : ouvriers ;
- classe II : employés ;
- classe III : agents de maîtrise ;
- classe IV : cadres.

3. Anomalies constatées

3.1 Défaut de gestion prévisionnelle des ressources humaines

Une bonne planification de ses besoins en ressources humaines permet à une organisation de s'assurer qu'elle dispose du personnel qui lui est nécessaire, en nombre et en qualité.

Aussi, la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs est-elle une nécessité pour le PGDSU, d'autant que, malgré l'importance numérique de son personnel (1 549 agents), le besoin de recruter des travailleurs journaliers reste constant.

Ainsi, entre novembre 2015 et avril 2016, dans le cadre d'interventions pour l'enlèvement de dépôts « *sauvages* » d'ordures, l'UCG a engagé plus de trois mille (3 000) journaliers, indûment appelés « *volontaires* ». Au 31 décembre 2016, elle en employait encore sept cents (700) répartis dans les différents départements de la Région de Dakar où ils assuraient, essentiellement, des activités de balayage.

Certains d'entre eux travaillaient six (06) jours par semaine, alors que les dispositions des articles 1 à 5 du décret n° 70-180 du 20 février 1970 fixant les conditions particulières d'emploi du travailleur journalier et du travailleur saisonnier précisent, notamment, que :

- le travailleur journalier est engagé à l'heure ou à la journée, pour une occupation de courte durée ;
- au moment de l'engagement, l'employeur doit lui faire connaître par écrit soit la durée exacte de son engagement, soit la nature de l'entreprise et la durée approximative de son exécution. A défaut, le contrat est assimilé à un contrat à durée indéterminée ;
- le journalier, s'il est réengagé pendant six (06) jours ouvrables consécutifs et qu'il totalise quarante ou quarante-huit heures de travail, selon le secteur d'activités, est assimilé à un travailleur engagé pour une durée indéterminée. Ces deux (02) conditions sont cumulatives.

Même si ces règles peuvent apparaître contraignantes, elles doivent être respectées, pour ne pas exposer l'Etat et ses démembrements qui utilisent des travailleurs journaliers à un risque de condamnation par le Tribunal du Travail. Une jurisprudence constante existe en la matière.

3.2 Substitution d'employeur aux conséquences non maîtrisées pour l'Etat

Une certaine confusion a, souvent, été observée au moment du passage d'un mode de gestion du secteur du nettoyage à un autre, ou lors du changement du délégataire de ce service public. Généralement, ces mutations se sont opérées dans un contexte difficile marqué, notamment, par des mouvements sociaux. Durant ces périodes et pour diverses considérations, l'Etat a parfois pris ou laissé prendre des mesures aux conséquences pas toujours maîtrisées.

Ainsi, en 1995, juste après la dissolution de l'entreprise chargée du nettoyage, une partie de ses anciens employés a été recrutée par la Communauté urbaine de Dakar. La liquidation de cette entreprise n'a été close que neuf (09) ans plus tard, pour insuffisance d'actifs, par arrêté n° 05324 MEF/CGCPE du 15 juin 2004 du Ministre de l'Economie et des Finances. D'anciens agents continuent de réclamer des sommes qui leur seraient encore dues.

Au cours de la période sous-revue, un autre exemple de substitution d'employeur entre l'Etat et une structure privée est celui fourni par le protocole d'accord signé le 11 janvier 2013 entre le Coordonnateur de l'UCG, une société de travail temporaire et les trois cent soixante-quinze (375) agents engagés par cette société, pour le compte de l'entreprise V.P., et représentés par leur mandataire syndical.

Dans le préambule dudit document, il est indiqué que c'est à la demande de l'Etat que tous ces travailleurs ont été transférés à l'UCG. Pour sa part, leur ancien employeur ne s'engageait à payer aux ayants droit que leurs indemnités de congé. Quant aux travailleurs ayant introduit

des procédures contentieuses contre l'entreprise, ils renonçaient à toute action en cours ou ultérieure ayant pour objet leurs relations de travail antérieures et s'engageaient à faire radier toutes les procédures pendantes devant les juridictions. Ce protocole était donc manifestement avantageux pour l'entreprise en question.

Des mesures de ce genre font que, présentement, l'Etat est l'employeur de mille cinq cent quarante-neuf (1 549) agents de nettoyage. Il est évident que cet effectif devra être forcément pris en compte dans l'éventualité d'une délégation de service public ou d'une mise en concurrence des entreprises prestataires de services de collecte de déchets.

L'IGE tient à rappeler que, légalement, toute action tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour une cause étrangère à l'impôt et au domaine, doit, sauf exception prévue par un texte spécial, être intentée par l'Agent judiciaire de l'Etat qui a une fonction de conseil et d'assistance, dans les matières juridiques, pour toutes les administrations de l'Etat, les établissements publics, les agences et autres organismes publics assimilés.

B. Cas du PRCA

Dans la composition initiale de l'UGP qui est chargée de la gestion administrative, financière et technique du programme, le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement du Ministère chargé de l'Environnement avait été désigné Coordonnateur financier du projet, conformément à la convention de financement. Cependant, à la suite de son départ, il a été remplacé, en 2014, par un secrétaire d'Administration de formation.

Cette situation qui aurait dû être transitoire a perduré malgré la nomination d'un nouveau Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement.

Concernant la désignation de ce secrétaire d'Administration comme Coordonnateur financier du PRCA, une interprétation inappropriée a été faite de la convention de financement, en particulier du terme « *DAGE* » qui peut désigner la structure ou le responsable. En tout état de cause, un secrétaire d'Administration, agent de la hiérarchie B, ne peut être nommé directeur.

Il a également été relevé qu'un Inspecteur de l'Enseignement, émargeant à ce titre sur le budget de l'Etat, a bénéficié d'un contrat à durée déterminée, signé par le Ministre de l'Environnement et du Développement durable, pour remplacer le spécialiste en passation des marchés publics du PRCA, démissionnaire. Ce fonctionnaire aurait dû être mis en position de détachement, conformément aux dispositions de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires, modifiée.

SECTION 2 : GESTION FINANCIERE

L'analyse de la gestion financière des programmes s'est intéressée au cadre budgétaire, à l'exécution financière, à la commande publique et à la comptabilité des matières.

SOUS-SECTION 1 : CADRE BUDGETAIRE

Les cas examinés se rapportent au PGDSU et au PRCA.

A. Cas du PGDSU

Le financement du programme, analysé sous l'angle des allocations budgétaires, laisse apparaître un besoin de diversification de ses ressources financières.

1. Allocations budgétaires

De 2011 à 2016, l'Etat a été l'unique pourvoyeur des ressources financières et matérielles de ce programme.

Jusqu'en 2016, les crédits afférents à la gestion du nettoiement de la Région de Dakar étaient prévus dans les dépenses communes du budget de l'Etat, sur une ligne dénommée « *Programme de gestion des déchets* ». Dans la loi de finances de l'année 2017, ils ont été inscrits au budget du Ministère de la Gouvernance territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, pour plus de lisibilité et de souplesse dans la mobilisation des crédits de ce programme.

En moyenne, sur la période sous revue, c'est une somme de dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA qui a été inscrite annuellement au budget de l'Etat, pour la gestion des déchets solides, au plan national.

Toutefois, ce n'est que le 14 janvier 2013, que le Ministre Chargé du Budget a, par lettre, explicitement signifié à son collègue chargé de la Gouvernance locale que les crédits concernés sont destinés à la gestion des déchets sur toute l'étendue du territoire national.

Sous le bénéfice de cette précision, il revient à ce dernier de procéder, chaque année, à la répartition de l'enveloppe attribuée.

Une fois réparties, ces ressources budgétaires font l'objet de décisions de versement dont les montants sont virés dans les comptes de dépôt ouverts, au nom de l'Entente CADAK-CAR et de l'UCG, dans les livres de la Trésorerie générale. Ainsi, ont été versées :

- en 2011, la somme de dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA affectée au nettoyage de la Région de Dakar par l'Entente CADAK-CAR.
- en 2012, un montant de douze milliards six cent quarante millions (12 640 000 000) de francs CFA, pour le paiement :
 - des prestations de services de collecte dans la Région de Dakar, à hauteur de dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA ;
 - des redevances d'investissement dues à un groupement privé, dans le cadre de l'exécution d'une convention de concession signée avec l'Entente CADAK-CAR, pour deux milliards six cent quarante millions (2 640 000 000) de francs CFA.

Ce groupement ne sera pas payé, les crédits correspondants ayant été réaffectés à l'UCG et engagés pour la prise en charge de dépenses de nettoyage dans les régions autres que Dakar. Il sera désintéressé, à hauteur de deux milliards (2 000 000 000) de francs CFA en 2015 et le reliquat lui sera payé en 2016.

- en 2013, une somme globale de quatorze milliards cent quarante millions (14 140 000 000) de francs CFA répartie entre l'UCG, pour cinq milliards cent quarante millions (5 140 000 000) de francs CFA, et l'Entente CADAK-CAR, pour neuf milliards (9 000 000 000) de francs CFA.

Il y a lieu de souligner que la répartition des crédits, ainsi effectuée, comme celle des années subséquentes, ne résultait ni d'une concertation avec l'Entente CADAK-CAR ni d'une étude ou analyse documentée sur les ressources financières requises pour les opérations de salubrité des régions. Cette démarche fait peser sur le PGDSU un risque récurrent de défaut de couverture budgétaire de ses activités.

- en 2014, une enveloppe de treize milliards six cent quarante millions (13 640 000 000) de francs CFA, répartie à hauteur de onze milliards (11 000 000 000) de francs CFA, pour l'Entente CADAK-CAR, et de deux milliards six cent quarante millions (2 640 000 000) de francs CFA, pour l'UCG ;
- en 2015, un montant de quatorze milliards six cent quarante millions (14 640 000 000) de francs CFA, engagé, conformément à la répartition faite par le Ministre chargé de la Gouvernance locale, comme suit :
 - UCG : cinq milliards six cent quarante millions (5 640 000 000) de francs CFA ;
 - CADAK-CAR : neuf (09) milliards de francs CFA.
- en 2016, un montant de treize milliards six cent vingt-sept millions quatre cent trente mille (13 627 430 000) francs CFA, dont neuf cent quatre-vingt-sept millions quatre cent trente mille (987 430 000) francs CFA pour le paiement du reliquat des redevances dues au groupement privé évoqué précédemment. Le reste de l'enveloppe, soit douze milliards six cent quarante millions (12 640 000 000) de francs CFA, a été engagé pour l'UCG. Ces crédits ont été entièrement mobilisés avant la fin de la gestion, au point que le Ministère

de l'Economie, des Finances et du Plan a dû consentir une rallonge de deux milliards (2 000 000 000) de francs CFA, en septembre 2016.

2. Diversification souhaitable des sources de financement

Le PGDSU ne reçoit aucune contribution financière des collectivités territoriales membres de l'Entente CADAK-CAR. Ces dernières ne lui apportent également aucun soutien au plan matériel, que ce soit dans la dotation des techniciens de surface en équipements de travail ou dans la mobilisation de moyens logistiques.

Toutefois, même si ces collectivités territoriales ou d'autres acteurs en avaient la volonté, il faudrait que le programme soit doté d'un cadre juridique et financier qui l'autorise, pour que leur appui financier puisse être effectif. Ce qui n'est pas encore le cas.

Au stade actuel, un éventuel soutien ne pourrait être apporté qu'à l'UCG dont l'arrêté de création, en son article 5, prévoit qu'elle puisse recevoir des subventions, dons et legs.

Dès lors, il serait opportun que des concertations soient menées entre l'Etat et les collectivités territoriales pour une participation de ces dernières au PGDSU, notamment au plan financier. A cet égard, il est à souligner que l'article premier de la loi n° 72-52 du 12 juin 1972 fixant le taux maximum et déterminant les modalités d'assiette et de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TOM) lie l'assujettissement à cette taxe au fonctionnement d'un service d'enlèvement des ordures.

Selon les données reçues des services de la Ville de Dakar, le produit du recouvrement de la TOM s'établit comme suit, entre 2011 et 2014 :

Tableau n° 6 : Produit du recouvrement de la TOM pour la Ville de Dakar

| Gestion | TOM recouvrée (en FCFA) |
|--------------|-------------------------|
| 2011 | 1 726 659 288 |
| 2012 | 1 552 877 351 |
| 2013 | 1 161 784 267 |
| 2014 | 1 534 729 001 |
| Total | 5 976 049 907 |

En dépit des sommes recouvrées au titre de la TOM, la Ville de Dakar n'a pas prévu, dans son budget, une participation spécifique au PGDSU.

Néanmoins, les responsables de cette collectivité territoriale ont argué qu'ils consacrent des ressources d'un niveau équivalent à celui de la TOM recouvrée à l'évacuation de déchets ne relevant pas des ordures ménagères, tels que les gravats, ainsi qu'au nettoyage des marchés, au curage des caniveaux et aux opérations de désencombrement.

L'exploitation de comptes de gestion de cette ville révèle que, pour la location de matériels de terrassement, la somme de trois milliards sept cent soixante-deux millions sept cent cinquante et un mille sept cent douze (3 762 751 712) francs CFA a été exécutée sur son budget de fonctionnement, entre 2011 et 2014.

Toujours, dans le même esprit de diversification des ressources, les maîtres d'ouvrage du PGDSU pourraient étudier les voies et moyens d'intégrer au dispositif de collecte, moyennant rémunération, certaines unités commerciales, comme les hôtels, qui en sont présentement exclues.

En effet, ces structures contractent avec des prestataires privés, généralement les mêmes que ceux du PGDSU, pour la collecte de leurs déchets qui sont ensuite déversés, gratuitement, dans la décharge de Mbeubeuss.

B. Cas du PRCA

Il sera examiné, dans cette partie, le cadre financier et la programmation budgétaire.

1. Cadre financier du PRCA

Pour l'exécution financière du PRCA, l'approche « *Appui budgétaire ciblé* » a été retenue avec le recours aux procédures nationales. Le véritable gestionnaire des fonds est le Coordonnateur financier qui a sous son autorité un comptable et un spécialiste en passation des marchés. Il est également appuyé, pour les besoins du programme, par la CPM et la CM du Ministère de l'Environnement et du Développement durable.

Les points focaux des différents projets élaborent leurs projets de budget qui sont consolidés par la Direction de la Planification et de la Veille environnementale (DPVE), sous forme de Plan de Travail annuel (PTA). Validé par le Comité de Pilotage, ce PTA est représentatif du budget du PRCA, dans la limite du montant global du financement et des montants spécifiques affectés à chaque projet.

Pour la mise en œuvre financière, la Direction de l'Investissement du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, devenue Direction de la Coopération économique et des Financements extérieurs (DCEFE), en tant qu'ordonnateur du programme et conformément à la convention, a ouvert dans une banque commerciale, le 1^{er} janvier 2012, un compte principal dénommé « *PRCA-Compte Principal* ». Ce compte a été clôturé le 31 décembre 2014 et les fonds virés dans un compte principal ouvert dans une autre banque, sur instruction du Ministre chargé des Finances.

A partir du compte principal, la DCEFE approvisionne le sous compte « *PRCA-MEDD* », soumis à la double signature des coordonnateurs financier et technique, pour des raisons de transparence.

Les règlements des dépenses du PRCA initiées par les points focaux, validées par le coordonnateur financier se font exclusivement à partir de ce compte, soit par chèque ou par bordereau de virement cosigné par le coordonnateur technique. Le suivi et l'enregistrement des opérations en comptabilité sont du ressort du comptable, agissant sous l'autorité exclusive du coordonnateur financier. Il dispose, pour l'exécution de ses tâches comptables, d'un logiciel comptable paramétré selon les besoins du PRCA. Ce logiciel lui permet également d'établir les rapports périodiques exigés par le bailleur et les états financiers.

2. Programmation budgétaire

Le processus d'élaboration des budgets du PRCA s'appuie sur les PTA élaborés par les différents points focaux des projets logés dans les directions sectorielles du Ministère chargé de l'Environnement.

La finalisation des PTA consolidés est assurée par la DPVE, avant leur soumission au Comité de pilotage pour examen et validation. Les crédits inscrits dans la convention de financement, qui constituent le référentiel d'élaboration des PTA, ont un caractère limitatif, sauf avenant à la convention établi en bonne et due forme.

Ainsi, le budget initial du programme, décliné en cinq (05) composantes pour un total de vingt (20) projets, a été fixé par la convention de financement.

Toutefois, il a été relevé que, de novembre 2012 au 30 juin 2015, la programmation budgétaire a connu, à l'occasion des huit (08) réunions du Comité de pilotage du PRCA, six (06) réaménagements.

SOUS-SECTION 2 : EXECUTION BUDGETAIRE

A. Cas du PGDSU

Les manquements constatés concernent l'ouverture non autorisée d'un compte bancaire, la violation des règles en matière de paiement par billetterie, le défaut de précompte ou de reversement de la TVA, ainsi que le besoin d'évaluation des coûts des activités et d'optimisation des ressources financières du programme.

1. Ouverture non autorisée d'un compte bancaire

L'article 5 de l'arrêté de création de l'UCG prévoit l'ouverture d'un compte de dépôt au Trésor et d'un compte bancaire au nom de cette structure, pour recevoir ses ressources financières.

Toutefois, cet article ne spécifie pas les opérations devant être imputées sur chaque compte. En pratique, les ressources du compte de dépôt servent au paiement des entreprises chargées de la collecte des déchets, ainsi qu'au règlement des obligations fiscales et sociales de l'UCG, alors que le compte ouvert dans une banque commerciale de la place, crédité à partir du compte de dépôt, sert au règlement des salaires et des menues dépenses.

Il convient, cependant, de relever que ce compte bancaire a été ouvert sans l'autorisation préalable du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, en violation de l'article 126 du Règlement général sur la Comptabilité publique.

2. Violations des règles en matière de paiement

Il a été constaté la violation récurrente des dispositions du Règlement général sur la Comptabilité publique et de l'Instruction n° 030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974 fixant les règles en matière de paiements collectifs par des billeteurs.

L'exploitation des relevés des comptes bancaires ouverts par l'UCG et l'Entente CADAK-CAR a permis de noter que plusieurs chèques ont été émis au nom d'agents de ces entités qui ont ainsi retiré d'importantes sommes d'argent. Au total, entre 2012 et 2015, huit (08) employés ont retiré un total de sept cent quatre-vingts millions huit cent quarante et un mille huit cent deux (780 841 802) francs CFA.

Saisis, pour se justifier, les concernés confirment avoir effectué ces opérations sur instructions du Directeur général de l'Entente ou du Coordonnateur de l'UCG.

Ces sommes ont servi à payer essentiellement des journaliers, mais aussi à prendre en charge des dépenses de

natures diverses : achat de fournitures et de carburant, remboursement de frais de transport, subvention à un syndicat de travailleurs du nettoyage, etc.

A ce titre, les intéressés se sont érigés en comptables de fait, au risque d'engager leur responsabilité devant la Cour des Comptes. De surcroît, le paiement de ces journaliers ne pouvait être effectué que par un billeteur régulièrement nommé et sous la supervision d'une commission de paie, conformément aux dispositions de l'Instruction n° 030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974.

Il ressort de l'Instruction précitée qu'une commission de paie doit être créée, lorsque cette modalité de paiement est employée. Composée du chef de service ou de son représentant dûment habilité, du billeteur et d'un représentant lettré du personnel, désigné sur décision du chef de service, elle assiste obligatoirement aux séances de paiement avec les ayants droit, pour veiller à la régularité des opérations. Les membres de cette commission ont qualité de témoin, pour certifier les paiements effectués à des illettrés.

Aucune commission de paie n'a été mise en place à l'Entente CADAK-CAR. Pour l'UCG, la commission « *billetage* » qui en fait office, créée par Note de service du 03 août 2016, est irrégulière.

3. Défaut de précompte ou de reversement de la TVA

En vertu des dispositions de l'article 352 de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts (CGI) et de la Circulaire ministérielle n° 0504/MEF/DGID/DLEC/BL du 15 janvier 2016 d'application de la loi susvisée, les prestations de service à titre onéreux sont imposables à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Dans le principe, le redevable de la TVA est le fournisseur. Toutefois, le régime du précompte vient en exception à ce principe en exigeant du bénéficiaire des prestations ou des travaux qu'il retienne, en intégralité, la taxe et la reverse pour le compte du fournisseur.

L'article 372 du CGI et la circulaire susvisée consacrent le dépérissement progressif du régime du précompte. Ce dépérissement était programmé en quatre (04) phases, échelonnées du 1^{er} janvier 2013 au 1^{er} janvier 2017 suivant le statut des redevables. En tout état de cause, l'Entente CADAK-CAR et l'UCG étaient soumises au régime du précompte jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

Au vu des relevés annuels du compte de dépôt de l'Entente CADAK-CAR ouvert dans les livres du Trésorier général mis à la disposition de la mission de l'IGE, il ressort le reversement au bureau du recouvrement :

- en 2011, de sept cent trente-quatre millions cinq cent dix-sept mille six cent trente et un (734 517 631) francs CFA ;
- en 2015, de deux cent huit millions cent treize mille quatre cent dix-huit (208 113 418) francs CFA.

En 2013, aucun reversement n'a été fait.

Il a été établi par les services du Ministère chargé des Finances que l'Entente CADAK-CAR était débitrice, au 31 décembre 2016, au titre des retenues à la source sur salaires, de la taxe représentative de l'Impôt du minimum fiscal et de la TVA précomptée, de la somme de deux milliards huit cent quatre-vingt-sept millions six cent vingt-huit mille deux cent cinquante-six (2 887 628 256) francs CFA, pour les droits simples, et d'un milliard quatre cent quatre millions sept cent

soixante-sept mille soixante et un (1 404 767 061) francs CFA, pour les pénalités.

L'Entente ayant cessé ses activités, cette somme apparaît comme irrécouvrable.

S'agissant de l'UCG, l'exploitation des relevés annuels de son compte de dépôt au Trésor et de sa situation déclarative dans le Système intégré de Gestion des Taxes du Sénégal (SIGTAS) révèle qu'aucun reversement n'a été fait au titre de la TVA, durant toute la période sous-revue.

4. Besoin d'une évaluation des coûts réels des activités

Les entreprises chargées de la collecte et de la mise en décharge des déchets solides urbains sont payées selon les prix unitaires suivants, qui varient en fonction de l'éloignement du département concerné du site de Mbeubeuss :

- Dakar et Rufisque : neuf mille deux cent quarante (9 240) francs CFA la tonne ;
- Guédiawaye : huit mille cinq cent quatre-vingts (8 580) francs CFA la tonne ;
- Pikine : sept mille cinq cent vingt-quatre (7 524) francs CFA la tonne.

Il convient de signaler que, pour les besoins du paiement des sommes dues aux entreprises chargées de la collecte et de la mise en décharge des déchets solides, indument appelées par les acteurs du nettoyage « *concessionnaires* », le Coordonnateur de l'UCG a mis en place, le 16 novembre 2015, une commission interne composée de quatre (04) agents.

Cette commission est chargée, notamment, de la certification des services effectués par ces entreprises et de la validation

de l'état de paiement établi après contrôle des factures des « *concessionnaires* ».

Pour l'établissement de sa facture mensuelle, une entreprise applique, au poids total des ordures mises en décharge par ses camions, le prix unitaire correspondant à sa zone de collecte. Ce poids est obtenu en consolidant les tickets de pesée délivrés à Mbeubeuss. Le montant hors taxes obtenu est majoré de la taxe sur la valeur ajoutée (18%), pour arrêter le total toutes taxes comprises de la facture, déposée auprès du maître d'ouvrage du programme.

Les prix unitaires ont connu une progression au cours des années. Ainsi, ils sont passés entre 1977 et 2006, de quatre mille six cent trente-sept (4 637) francs CFA à cinq mille cinq cents (5 500) francs CFA la tonne de déchet collectée et évacuée à Mbeubeuss.

Toutefois, une évolution spectaculaire a été notée en 2006, avec un concessionnaire rémunéré à raison de trente-trois mille (33 000) francs CFA la tonne, pour des services limités aux Communes de Dakar-Plateau et de Médina, alors que les prix étaient maintenus en l'état pour les autres.

Quant aux prix actuels, depuis les mouvements de grève connus en 2011, ils résultent de négociations entre le ministère de tutelle du programme et les acteurs. Il apparaît donc que ces prix ne découlent pas d'une évaluation objective du coût des prestations réellement effectuées.

L'IGE estime qu'il y a une urgence à faire étudier les coûts réels des prestations des entreprises chargées de la collecte et de la mise en décharge des ordures ménagères, en vue de la détermination d'un juste prix.

5. Optimisation des ressources financières

L'application du juste prix et l'optimisation des ressources financières doivent davantage sous-tendre l'exécution de certaines opérations du PGDSU que sont la collecte groupée et les activités dites de mécanisation.

La collecte groupée aux abords des marchés et de certaines places publiques se fait au moyen de conteneurs vidés par des polybennes appartenant aux entreprises prestataires. Quant à la mécanisation, elle consiste à louer des camions de seize (16) ou de vingt (20) mètres cubes, ainsi que des pelles mécaniques, bulldozers et autres matériels de travaux publics, pour l'enlèvement de dépôts sauvages d'ordures. Elle est aussi, parfois, effectuée en cas d'arrêt de travail des acteurs du nettoyage qui accentue l'état d'insalubrité dans la région.

Le Coordonnateur de l'UCG a communiqué aux entreprises concernées, dans une circulaire datée du 26 janvier 2016, les prix appliqués, à compter de cette date, pour les opérations de mécanisation et la location de polybennes. Ils figurent dans le tableau suivant.

Tableau n° 7 : Prix de location par l'UCG de polybennes et camions

| Département | Coût unitaire (en francs CFA) | | |
|-------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Polybenne | Camion 16 m ³ | Camion 20 m ³ |
| Dakar | 70 000 | 70 000 | 80 000 |
| Guédiawaye | 60 000 | 60 000 | 70 000 |
| Pikine | 50 000 | 50 000 | 60 000 |
| Rufisque | 60 000 | 60 000 | 70 000 |

Il s'agit là d'une tentative opportune de remise en ordre dans les opérations de collecte groupée et de mécanisation. Toutefois, la circulaire comporte des insuffisances.

En effet, il y est indiqué, s'agissant de la mécanisation, que « *le prestataire est chargé de mobiliser la pelle mécanique pour le chargement des camions* ». La portée du terme « *mobiliser* » est équivoque, car il renvoie à une mise à disposition ; aussi, aurait-il fallu préciser si elle est gratuite ou non.

Par ailleurs, la circulaire ne fait aucune référence au prix de location et aux conditions d'utilisation des véhicules dits « *de liaison* » qui sont parfois loués à l'UCG lors des opérations de mécanisation. Elle n'évoque pas, non plus, une pratique ancrée depuis des années alors qu'elle est onéreuse pour les ressources du programme, à savoir que les prix indiqués, pour la location de camions comme de polybennes, sont fixés par rotation. La seule exception concerne les polybennes qui sont payées douze mille (12 000) francs CFA la tonne, si le chargement est inférieur ou égal à trois virgule cinq (3,5) tonnes.

Ces insuffisances ont conduit, après la signature de la circulaire, à la location d'engins et de véhicules à des prix supérieurs aux tarifs retenus par l'UCG. A titre illustratif, trois camions ont été loués au prix unitaire de deux cent cinquante mille (250 000) francs par jour, une pelle mécanique à trois cent cinquante mille (350 000) francs CFA par jour et des véhicules de liaison au prix unitaire de deux cent mille (200 000) francs CFA par jour.

Dans la même dynamique de rationalisation des dépenses, l'attention doit être portée sur les prix appliqués par les trois (03) entreprises intervenant, chacune, pendant dix (10) jours dans la décharge de Mbeubeuss pour, principalement, l'étalage

des ordures et, accessoirement, des travaux d'aménagement de la rampe d'accès.

L'étalage des ordures est facturé à un million ne cent trente-huit mille neuf cent quatre-vingt-trois (1 938 983) francs CFA, hors TVA, par jour. Au total, les trois sociétés concernées reçoivent, mensuellement, la somme de soixante-huit millions six cent trente-neuf mille neuf cent quatre-vingt-dix-huit (68 639 998) francs CFA, toutes taxes comprises, soit, annuellement, la somme de huit cent vingt-trois millions six cent soixante-dix-neuf mille neuf cent soixante-seize (823 679 976) francs CFA.

A ce prix, il serait judicieux d'étudier s'il n'est pas plus avantageux pour les maîtres d'ouvrage du programme d'exécuter en régie ces travaux de terrassement ou de nouer, pour leur réalisation, un partenariat avec les Forces Armées, le Génie militaire précisément, ou les entreprises qui voudraient racheter ces ordures.

B. Cas du PRCA

Les aspects traités sont relatifs à des manquements dans la gestion des ressources financières et au financement d'activités non prévues dans la convention de financement.

1. Manquements dans la gestion des ressources financières

1.1. Des mouvements financiers peu orthodoxes entre comptes bancaires

En application des clauses de la convention de financement, le partenaire technique et financier, par deux versements effectués, respectivement, le 07 décembre 2012 et le 23 décembre 2013,

a transféré dans le compte principal du PRCA « *PRCA Compte principal* », ouvert dans une banque de la place et mouvementé par le Directeur de l'Investissement, un montant de six milliards huit cent quatre-vingt-sept millions cinq cent quarante-neuf mille deux cent trente-cinq (6 887 549 235) francs CFA.

Par ailleurs, le Directeur de l'Investissement, sur autorisation du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, a ouvert un deuxième compte principal dans une autre banque, dans lequel il a transféré, le 31 janvier 2014, le solde créditeur du compte « *PRCA Compte principal* » qui se chiffrait à deux milliards deux cent trente-deux millions trente-quatre mille trois cent trente-six (2 232 034 336) francs CFA.

Ce compte a également reçu, sur instruction du ministre précité, la dernière tranche du financement qui s'élevait à un milliard cinq cent quatre-vingt-six millions deux cent sept mille trois cent trente-cinq (1 586 207 335) francs CFA.

A ce propos, il est important de noter que le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan avait adressé, le 24 novembre 2014, au partenaire technique et financier, une lettre par laquelle il lui demandait de faire virer la dernière tranche du financement sur un compte qui, après vérification par le bailleur, s'est révélé appartenir à un consortium privé.

Le partenaire n'a pas manqué de dénoncer la clôture du compte « *PRCA Compte Principal* » et l'ouverture d'un autre compte principal dans un autre établissement, sans concertation préalable. Ce dernier compte a ainsi reçu globalement un montant de trois milliards huit cent dix-huit millions deux cent quarante et un mille six cent soixante et onze (3 818 241 671) francs CFA.

Cette situation aurait dû être évitée, au regard de l'image du Sénégal auprès de ses partenaires techniques et financiers. La politique de gestion des fonds publics logés dans les banques, évoquée par le Ministre chargé des Finances, ne peut justifier la clôture, à quelques mois de la fin du PRCA, du compte principal qui, jusqu'à cette période, avait normalement fonctionné.

Au demeurant, afin d'éviter de tels errements, le projet de convention de financement aurait pu prévoir l'ouverture du compte principal PRCA à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), sous forme de compte spécial au nom du Trésorier général, Agent comptable central du Trésor, à charge pour ce dernier d'approvisionner, suivant des conditions bien précisées, le « *sous compte Ministère de l'Environnement et du Développement durable* » ouvert dans une banque commerciale.

Ce schéma, généralement appliqué dans le cadre de l'appui budgétaire ciblé, a l'avantage de la non-fongibilité des fonds (ils n'abondent pas le compte ordinaire du Trésorier général) et de la traçabilité. Cette démarche a également l'avantage d'être conforme aux dispositions de l'article 125 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique relatives à la domiciliation bancaire des fonds publics et des ressources extérieures mobilisées au titre des projets.

1.2. Une délocalisation de fonds publics vers d'autres entités

1.2.1. Le Centre de Suivi écologique

De décembre 2012 à juin 2015, les comptes principaux du PRCA ont alimenté, pour un montant de huit milliards quatre

cent soixante-treize millions sept cent dix-sept mille quatre cent soixante-quinze (8 473 717 475) francs CFA, le sous compte du PRCA « *PRCA-MEDD* » sur lequel toutes les dépenses issues de la mise en œuvre du PRCA devraient être payées, suivant le cadre financier décrit précédemment.

Toutefois, il a été relevé une première délocalisation de ces fonds à partir d'un Protocole d'Accord signé, le 15 mars 2013, entre le Ministère de l'Environnement et du Développement durable et le Centre de Suivi Ecologique (CSE). Le CSE est une association de droit privé, reconnue d'utilité publique, qui a pour mission « *la collecte, la saisie, le traitement, l'analyse et la diffusion des données et des informations sur le territoire, sur les ressources naturelles et sur les infrastructures en vue de l'amélioration des ressources de l'environnement à tous les niveaux de décisions* ».

Une convention, signée le 14 octobre 1997 avec l'Etat du Sénégal, accorde au CSE le privilège d'exécuter les projets et programmes de l'Etat entrant dans son domaine de compétence.

Sur la base de la convention et du protocole susmentionnés, l'Etat a confié au CSE l'exécution financière de huit projets, pour un montant total de quatre milliards quarante-quatre millions (4 044 000 000) de francs CFA, compte non tenu des fonds qui lui ont été octroyés, par la convention de financement, pour la mise en œuvre de ses propres projets.

Ce protocole d'accord a été reconduit par avenant du 11 mars 2014 qui a fait passer le montant des crédits affectés au CSE, pour exécution financière, de quatre milliards quarante-quatre millions (4 044 000 000) de francs CFA à quatre milliards cinq cent six millions cent cinquante mille (4 506 150 000) francs CFA. Un autre avenant a été signé pour proroger le délai d'exécution du PRCA au 30 juin 2015.

Pour l'exécution de ces projets, le CSE a effectivement reçu, à travers ses comptes « *CSE-Appui budgétaire* » et « *CSE-PRCA* », ouverts tous les deux dans la même banque commerciale, un montant de trois milliards quatre cent vingt et un millions trois cent quatre-vingt-seize mille quatre cent quatre-vingts (3 421 396 480) francs CFA.

Ce dispositif portait en lui-même les germes des dérapages qui ont été constatés dans la mise en œuvre de certains projets confiés à la Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS).

1.2.2. La Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS)

Le PRCA a signé des protocoles confiant l'exécution technique et financière de certains projets au CSE. A son tour, le CSE a signé un protocole avec la DEFCCS, pour lui confier l'exécution technique de six (06) projets dont le Projet de Réhabilitation des Ecosystèmes de Mangrove. L'engagement de CSE était de mettre les fonds à la disposition de la DEFCCS après présentation d'une requête de financement.

Il a été noté que le Directeur des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols, en fonction en 2013, avait adressé au CSE, une requête de financement pour un montant de trois cent quinze millions (315 000 000) de francs CFA.

Il n'a été mis à la disposition de la DEFCCS que deux cent soixante-quinze millions cinq cent mille (275 500 000) francs CFA, par virement du compte CSE au compte « *Gestion ressources humaines* » ouvert par la DEFCCS dans une banque commerciale, le 31 janvier 2002, sans autorisation du Ministre chargé des Finances.

A partir de ce compte, la DEFCCS a fait tenir, à un organisme privé, un chèque de cent cinquante millions (150 000 000) de francs CFA, encaissé le 24 juillet 2013, pour la plantation de mangroves dans le cadre du projet de réhabilitation des écosystèmes de mangroves.

Cependant, ni la certification du service fait, ni la cartographie des zones de plantation de la mangrove n'ont été fournies par la DEFCCS et l'organisme privé.

Au surplus, les justificatifs de dépenses d'un montant de deux cent soixante-dix millions neuf cent sept mille cinq cent dix-neuf (270 907 519) francs CFA, sur les deux cent soixante-quinze millions cinq cent mille (275 500 000) virés dans le compte bancaire de la DEFCCS, ont été rejetés par le CSE par lettre du 24 octobre 2013.

2. Dépenses sans base légale

Il s'agit :

- du paiement, en vertu d'un contrat à durée déterminée irrégulièrement consenti à un fonctionnaire, de salaires d'un montant de huit millions six cent soixante-six mille neuf cent cinquante-deux (8 666 952) francs CFA, d'une indemnité de départ de six cent six mille six cent quatre-vingt-sept (606 687) francs CFA et d'un bonus de départ de trois millions (3 000 000) de francs CFA ;
- du paiement de bonus de départ à deux autres agents contractuels, pour un montant de sept millions quatre cent cinq mille sept cent quatre-vingt-quatre (7 405 784) francs CFA.

Le Coordonnateur principal du PRCA, arguant de la situation socio-économique difficile et s'appuyant sur un avis de

l'Inspecteur régional du Travail de Dakar, a ainsi octroyé des bonus de départ à ces trois (3) employés du PRCA sous contrats à durée déterminée arrivés à terme, en violation des dispositions de l'article L 47 de la loi n° 97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du Travail, modifiée.

Pourtant, les autres personnels contractuels recrutés pour le compte du PRCA et payés sur le Budget de l'Etat au titre 3 : DAGE 700172110106239 « *Autres prestations de services* » n'ont perçu que l'indemnité de fin de contrat prévue par la loi susvisée, à l'exclusion d'un bonus de départ.

Dans tous les cas, l'avis technique de l'Inspection régionale du Travail ne peut avoir pour effet de rendre obligatoire ce qui n'est pas prévu par la loi. Au surplus, le comité de pilotage qui aurait dû être saisi pour se prononcer sur la possibilité et l'opportunité d'octroyer des bonus ne l'a pas été.

D'autres anomalies ont été constatées dans l'exécution du Projet de Promotion des Emplois Verts logé à la Direction des Financements Verts et des Partenariats. Ce projet figure dans la composante 3 du PRCA « *Renforcement des capacités techniques et d'intégration des acteurs dans la gestion des ressources naturelles* ».

Pour l'exécution de ce projet, le point focal a ouvert, en violation des articles 125 et 126 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, deux (02) comptes dans deux (02) mutuelles d'épargne et de crédit, pour y domicilier des fonds du PRCA destinés au financement des emplois verts.

Avec la première mutuelle, il a signé un protocole d'accord le 13 mai 2014 (sans approbation des Ministres chargés des

Finances et de l'Environnement et de celle du bailleur), par lequel il s'engageait à verser, à cette structure, trois cents millions (300 000 000) de francs CFA. Ce montant a été réduit à cent cinquante millions (150 000 000) de francs CFA, par avenant n° 1.

Les avenants n° 2 et n° 3 ont intégré, dans les dépenses à payer par cette mutuelle, la prise en charge des activités de suivi des projets, pour huit millions neuf cent mille (8 900 000) francs CFA, et le financement du projet de maraîchage et de pépinières forestières, pour dix millions (10 000 000) de francs CFA. Deux (02) autres avenants ont été signés pour autoriser la prise en charge de missions à l'extérieur du Sénégal.

Au total, cette mutuelle a reçu un montant de cent soixante millions vingt et un mille deux cent cinquante-six (160 021 256) francs CFA.

Avec la seconde mutuelle, le point focal a également signé un protocole d'accord, non daté et non approuvé par les ministres précités et par le bailleur, en vertu duquel il met à sa disposition deux cents millions (200 000 000) de francs CFA.

En outre, le Directeur des Financements Verts et du Partenariat a mis en place, sous sa seule responsabilité, un nouveau schéma d'intervention, nonobstant l'existence d'un Comité scientifique et technique créé par arrêté n° 17898 du 08 novembre 2013 du Ministre chargé de l'Environnement.

A partir de ce schéma et sur la base des requêtes validées par ce directeur, l'une des mutuelles a financé vingt-cinq (25) projets sur cinquante-six (56) dossiers examinés, pour un montant total de cent cinquante-six millions trois cent quatre-vingt-quatre

mille cinq cent trente (156 384 530) francs CFA. Aucune preuve de remboursement des crédits alloués n'a été produite.

En ce qui concerne la seconde mutuelle, elle a financé, suivant les mêmes formes, vingt (20) projets, pour une valeur globale de cent trente-cinq millions huit cent quarante-neuf mille six cent soixante-cinq (135 849 665) francs CFA. Elle a, en sus, pris en charge des frais de mission pour un montant de douze millions cent deux mille quatre cent cinquante (12 102 450) francs CFA, dont des missions à l'extérieur du Sénégal pour cinq millions six cent vingt-quatre mille cinq cents (5 624 500) francs CFA.

SOUS-SECTION 3 : MARCHES PUBLICS

A. Cas du PGDSU

Les avis généraux et plans de passation des marchés, les actes instituant la CM et la CPM, ainsi que les marchés ont été examinés, malgré le classement et l'archivage déficients des documents dus, notamment, à l'instabilité de la gouvernance du programme.

Dans ce cadre, il y a lieu de relever que si les avis généraux et plans de passation des marchés publics de l'Entente ont été bien transmis à la DCMP, leur publication a été faite avec retard. En ce qui concerne les CM et CPM, elles ont été mises en place, même si les actes de création des CM ont été transmis à l'ARMP et la DCMP au-delà de la date limite du 05 janvier fixée par le CMP.

Sous réserve de ce qui précède, l'examen des dossiers de demande de renseignements et de prix et d'appel d'offres ouvert a permis d'établir les constats résumés ci-après :

Au titre des Demandes de Renseignements et de Prix

- dans tous ces dossiers, il n'y a pas de document prouvant que la DCMP a été informée du choix des entreprises attributaires, comme le prescrit le CMP pour les DRP à compétition restreinte ;
- des écarts significatifs existent entre les montants inscrits dans le plan de passation des marchés et ceux proposés par les entreprises retenues, caractéristiques d'une mauvaise ou d'une sous-évaluation des besoins.

Au titre des appels d'offres

- en 2014, pour le marché relatif à l'acquisition de véhicules et de motocycles, la procédure a été arrêtée après la publication de l'avis d'attribution provisoire, faute de crédits ;
- en 2015, deux (02) marchés de clientèle relatifs, d'une part, à la collecte et au transport des déchets et, d'autre part, à la mise en décharge des déchets à Mbeubeuss, ont été engagés par l'Entente CADAK-CAR. La procédure de passation n'a pas été achevée avant le transfert du PGDSU à l'UCG.

A ce propos, il est important de signaler que, pour la collecte et le transport des déchets, l'Entente avait engagé, le 07 mai 2015, après avis de non-objection de la DCMP émis un mois auparavant, un marché de clientèle, en douze (12) lots, d'un coût de sept milliards (7 000 000 000) de francs CFA.

Au titre des exigences en matière de qualifications figuraient, notamment, l'obligation pour tout soumissionnaire d'avoir une expérience générale en matière de prestations de nettoyage d'au moins trois (03) ans et d'apporter la preuve qu'il détenait ou s'appropriait à acquérir des camions bennes tasseuses d'une capacité minimale de sept (07) tonnes et des conteneurs (polybennes).

Quatorze (14) offres ont été reçues et l'ouverture de plis a eu lieu le 11 août 2015. Le comité technique d'évaluation de ces offres a finalisé ses travaux le 21 août 2015 et transmis le rapport d'évaluation à la DCMP. La procédure de passation n'a pu être menée à terme par l'Entente, la gestion du PGDSU lui ayant été retirée le 26 octobre 2015 ; l'UCG ne l'a pas poursuivie non plus.

La procédure de sélection des prestataires pour la mise à la décharge des déchets ménagers a également été interrompue alors que neuf (09) entreprises avaient soumissionné à l'appel d'offres et que la CM s'était réunie le 25 août 2015, pour examiner leurs offres.

Depuis, aucun appel d'offres n'a été lancé pour la gestion des déchets solides dans la Région de Dakar.

L'IGE fait remarquer qu'en mettant, de facto, un terme à une procédure de passation en cours, sans que ne soient réunies les conditions fixées par les articles 64 et 65 du CMP relatifs, respectivement, aux appels d'offres infructueux et aux appels d'offres sans suite, le Ministère chargé de la Gouvernance territoriale (autorité contractante pour l'UCG) a exposé l'Etat au risque d'être attiré devant la chambre administrative de la Cour suprême à la requête de tout soumissionnaire intéressé.

En tout état de cause, le choix des entreprises prestataires de services de nettoyage doit se faire, notamment, dans le respect des dispositions de l'article 86 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, selon lesquelles « *les engagements de dépense de l'Etat sont justifiés concernant (...) l'exécution de*

travaux ou services, par l'établissement d'une commande ou la passation d'un marché (...) ». Il s'y ajoute que ces services ne font pas partie de ceux qui ne sont pas soumis au CMP, ceux-ci étant limitativement énumérés à l'article 3 dudit code.

A ce sujet, il importe de relever que la gestion actuelle des déchets solides à Dakar repose sur un dispositif organisationnel mis en place depuis plusieurs décennies et, notamment, sur celui appliqué par la Communauté urbaine de Dakar (CUD), en 1995. Le territoire régional est découpé en zones de collecte affectées à des entreprises privées. Aucun appel d'offres n'a été fait depuis 2006, pour le choix de ces entreprises.

Ces constats sont révélateurs de l'opacité qui entoure leur sélection. Dans le même temps, la gestion des déchets solides dans les régions autres que Dakar est assurée par des entreprises prestataires de service choisies, depuis 2013, au terme d'un appel d'offres lancé par le ministère de rattachement de l'UCG.

☞ **Une mise en concurrence doit être effectuée pour le choix des entreprises prestataires de services de collecte, de transport et de mise en décharge des déchets solides urbains dans la Région de Dakar, comme cela est déjà le cas pour les autres régions.**

B. Cas du PRCA

Les marchés publics du PRCA ont été exécutés conformément aux dispositions réglementaires en vigueur. Les points focaux, responsables de la passation des marchés, aidés par le spécialiste en passation des marchés et son assistant recrutés par le PRCA, s'appuient sur la CPM et la CM du Ministère de l'Environnement et du Développement durable.

Concernant les dossiers de marché, sur un échantillon de trente (30) marchés publics lancés par procédure d'appel d'offres et sept (07) par Demande de Renseignements et de Prix, huit (08) marchés passés par appel d'offres ont présenté quelques manquements, notamment l'absence de certaines pièces dans les dossiers empêchant d'attester du respect de toute la procédure.

Pour ce qui est du CSE, aucune observation particulière n'a été relevée après la revue de dix-huit (18) marchés dont douze (12) demandes de renseignements et de prix et six (6) appels d'offres ouverts.

Sur un autre plan, la comptabilité des matières a été passée en revue en ce qui concerne les deux programmes considérés. Il ressort de cet exercice que les principaux constats relevés sont identiques à ceux déjà indiqués dans la première partie du présent rapport consacrée aux administrations centrales.

Il s'agit, notamment, de la tenue de la comptabilité des matières par des agents non habilités, de l'absence des documents prescrits et du non-respect des procédures en vigueur.

CONCLUSION

Le Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes offre l'opportunité à l'IGE, chaque année, de partager ses constatations et recommandations sur la gouvernance administrative, ainsi que sur la gouvernance financière de l'Etat et de ses démembrements.

Celles qui sont formulées, au titre du présent rapport, s'appuient sur les missions de vérification, d'enquête, de supervision et d'audit menées auprès de services centraux, d'établissements publics, d'administrations de mission, d'agences et de programmes.

De manière globale, il ressort de ces missions :

- la persistance, au sein des administrations centrales et décentralisées, d'anomalies dans leur gestion administrative, comme dans leur gestion financière ;
- le besoin d'une adaptation régulière des missions assignées à ces structures et d'une rationalisation constante des interventions de l'Etat;
- la nécessité pour les gestionnaires de s'attacher à l'optimisation des ressources publiques.

Au titre des manquements récurrents, figure la violation de textes législatifs et réglementaires, précisément ceux afférents à la gestion des ressources humaines, à la commande publique, à la comptabilité des deniers et des matières.

Sur ces questions, les situations décrites dans les précédents rapports et les recommandations formulées conservent toute leur actualité. Néanmoins, le présent rapport met en exergue

plusieurs cas de contournement, par les DAGE et autres services, ainsi que par les structures décentralisées, des dispositions légales qui régissent le recrutement, le détachement, la rémunération et l'admission à la retraite des agents de l'Etat, qu'ils soient fonctionnaires ou non fonctionnaires.

Les manquements observés sont relatifs, notamment, au recrutement de personnels contractuels, au moyen inapproprié de contrats de « *prestation de service* », aux renouvellements de contrats à durée déterminée, aux conditions de détachement des universitaires auprès de l'administration centrale et à la prolongation d'activités, de facto ou de jure, de personnels admis à faire valoir leur droit à une pension de retraite.

Ces pratiques exposent l'Etat aux sanctions qui pourraient découler du non-respect de la législation du Travail ou à l'annulation probable d'actes pris par un employé maintenu en activité, alors qu'il a perdu sa qualité d'agent de l'Etat suite à son admission à la retraite et à sa radiation des cadres de la Fonction publique.

Sur un autre registre, en l'occurrence celui de la comptabilité des matières, le rapport met en exergue les nombreuses insuffisances constatées dans la gestion des véhicules administratifs.

Force est de convenir cependant que, dans ce domaine comme dans d'autres, l'impéritie de certains acteurs témoigne parfois d'un besoin d'appropriation de la réglementation, à travers leur accès à l'information et le renforcement de leurs capacités.

A un autre niveau, stratégique et organisationnel précisément, ce rapport, comme celui qui le précède, met en lumière l'exigence pour l'Etat d'adapter, régulièrement, les

missions de ses structures aux évolutions de l'environnement national ou communautaire, conformément au principe de mutabilité du Service public.

Si une telle dynamique est en cours avec les DAGE, elle reste attendue pour des missions de Service public, comme la Protection civile et la Sécurité alimentaire, qui ont besoin d'une mise aux normes ou d'une mise en cohérence de leurs textes.

Sur ce chapitre de la lisibilité et de la cohérence de l'action publique, l'Etat a le devoir de définir un référentiel commun pour les entités qui recouvrent la même réalité juridique.

Ainsi, bien que réunies sous le vocable générique d'administrations de mission, les Délégations générales créées se distinguent par des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques à chacune d'elles. La même ambivalence a été observée en ce qui concerne les programmes.

Quant à l'impératif pour les gestionnaires publics de veiller à l'optimisation des ressources financières de l'Etat et de ses démembrements, il est à lier aux défaillances répétées dans la gestion de la commande publique.

L'ingéniosité de certaines autorités contractantes ou leur capacité à donner une apparence de légalité à des pratiques irrégulières est apparemment inépuisable. En témoigne, à titre illustratif, le recours quasi-généralisé à des structures privées n'ayant aucune expertise ou capacité d'hébergement, pour organiser des séminaires et autres ateliers, sans compter la production à profusion de certificats administratifs pour attester de la réalité de prestations qui, vérifications faites, s'avèrent fictives.

Les dérives les plus significatives en matière de gestion financière ont été relevées par l'IGE, au cours de la période sous revue, dans l'organisation d'événements ou l'exécution de certains programmes. Le rapport a mis le focus, à cet égard, sur la préparation et l'organisation du XV^{ème} Sommet de la Francophonie, ainsi que celles de l'édition de 2016 du Pèlerinage aux Lieux Saints de l'Islam. Il s'est aussi intéressé à la gestion du Programme de Gestion des Déchets solides urbains de la Région de Dakar et du Programme de Renforcement et de Consolidation des Acquis au Ministère chargé de l'Environnement.

Dans tous ces cas, les règles et principes de la commande publique et ceux des finances publiques ont été bafoués, tant l'obligation de mise en concurrence, l'efficience et la performance ont été perdues de vue.

Au total, les différents manquements relevés confirment, une fois de plus, l'impérieuse nécessité d'améliorer le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle externe des administrations, au triple plan de l'effectivité, de l'exhaustivité et de la qualité.

Par ailleurs, conformément à sa volonté de donner, progressivement, une orientation thématique à son rapport, l'IGE s'emploie à jeter un regard plus appuyé sur la mise en œuvre de politiques publiques et de missions de service public.

Elle s'évertue, également, à maintenir le caractère didactique de son rapport, en veillant à un rappel périodique d'un des grands principes qui gouvernent et donnent du sens à l'action publique, comme celui du « *SECRET* » retenu, cette année, comme thème du Mémento.

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES



Le Président de la République et le Vérificateur général

MEMENTO

LE SECRET

Depuis de nombreuses années, le secret et sa protection sont régis dans l'Administration, par des dispositions réglementaires qui en délimitent le périmètre, les principaux responsables et le mode de gestion. Ces dispositions prévoient naturellement des sanctions, pour les éventuels cas de transgression des prescriptions réglementaires édictées.

Que recouvre exactement la notion de secret dans l'Administration et quel en est l'intérêt ? Qu'est-ce qui est secret et qui peut le détenir ? Par quels moyens la protection en est-elle assurée ? Apporter à ces questions des éléments de réponse clairs, contribuera vraisemblablement à garantir une meilleure protection du secret. A cette fin, il y a lieu de préciser, d'ores et déjà, que le référentiel s'y rapportant se trouve dans les textes suivants :

- décret n° 2003-512 du 02 juillet 2003 relatif à l'organisation de la protection des Secrets et des Informations concernant la Défense nationale et la Sûreté de l'Etat ;
- instruction présidentielle confidentielle n° 303/PR du 16 juillet 2003 sur la protection du secret ;
- différentes circulaires confidentielles du Président de la République et du Premier Ministre.

I. QUE RECOUVRE LA NOTION DE SECRET DANS L'ADMINISTRATION ?

Le secret est défini comme « un ensemble d'informations, c'est-à-dire de connaissances dans le sens le plus général, sous quelque forme qu'elles soient exprimées - textes, données, sons, images fixes, images animées réelles ou virtuelles - qui ne doivent être connues, que par quelques personnes et que les détenteurs ne doivent pas révéler ».

La restriction qui, dans cette définition, caractérise les informations concernées, tient au principe de précaution, ainsi qu'à la discrétion qu'imposent la sécurité et les intérêts supérieurs de la Nation. Elle se fonde également sur l'impérieuse nécessité de préserver le prestige et la crédibilité de notre pays. Il en découle que « ... notre pays ne saurait exercer pleinement son influence dans le monde, si sa stratégie se trouve dévoilée avant d'être appliquée, pas plus qu'il ne pourrait préserver sa sécurité intérieure et extérieure si les informations qui la mettent en cause ne sont pas protégées comme il convient. ».

C'est pourquoi, les ministres ont reçu instruction de porter à cette question tout l'intérêt qu'elle mérite et de conduire, dans leur département, une action constante et ferme, en matière de protection du secret.

👉 **Le secret présente un intérêt stratégiquement lié au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, ainsi qu'à une activité économique normale et à la paix sociale ;**

☞ De par sa fonction garante de l'ensemble de ces paramètres, l'Etat se doit de veiller constamment à la stricte protection des données dont la divulgation serait préjudiciable à la bonne marche de notre société, à l'intégrité des personnes physiques ou à tout autre impératif du moment.

II. QU'EST-CE QUI EST SECRET ET QUI PEUT EN CONNAITRE ?

Il existe plusieurs catégories de secret et, par conséquent, plusieurs niveaux de protection du secret. La catégorie du secret dépend du poids des intérêts que sa divulgation pourrait mettre en cause.

C'est ainsi que « *Les renseignements, objets, documents, procédés intéressant la Défense nationale et la Sûreté de l'Etat qui doivent être tenus secrets font l'objet d'une classification comprenant trois (03) niveaux de protection :*

- *TRES SECRET*
- *SECRET*
- *CONFIDENTIEL. ».*

A. CLASSIFICATION ET NIVEAUX DE PROTECTION DU SECRET

Les informations « *sensibles* », objet de l'un de ces trois (03) niveaux de protection, sont dites « *classifiées* ».

La protection assignée à chaque niveau de classification est définie, selon l'appréciation de leur degré de sensibilité, par les autorités chargées de leur traitement qui, à cette occasion, leur attribuent la mention correspondante. Au cours de ce traitement, ces autorités peuvent d'ailleurs modifier, ou purement et simplement supprimer, la mention de protection précédemment retenue.

1. LA MENTION « TRES SECRET »

Elle s'applique, généralement, aux informations concernant les « *priorités gouvernementales majeures* » de Défense nationale. Cette mention vise à protéger des informations « *...dont la sécurité est capitale et dont la divulgation causerait des dommages très graves à la Nation ou mettrait en danger sa sécurité* ». Il s'agit, notamment :

- d'informations dont la diffusion pourrait entraîner la rupture de nos relations diplomatiques avec un pays tiers ;
- de décisions gouvernementales dont la divulgation prématurée pourrait générer de graves conséquences sur l'activité économique ou la paix sociale.

2. LA MENTION « SECRET »

Elle couvre « *...les informations dont la divulgation, sans mettre en danger la Sécurité nationale, porterait néanmoins*

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

préjudice aux intérêts ou au prestige de la Nation, à une activité gouvernementale, ou pourrait avantager une Nation étrangère ». C'est, en particulier, le cas :

- d'éléments d'information relatifs aux négociations diplomatiques qu'entreprend notre pays avec des pays tiers ;
- de toute information d'ordre économique ou commercial pouvant revêtir une certaine importance ;
- de toute importante directive donnée à nos représentants à l'étranger et, spécialement, à nos Chefs de mission diplomatique.

3. LA MENTION « CONFIDENTIEL »

Elle s'applique « ...aux informations dont la divulgation pourrait provoquer des embarras administratifs ou des difficultés ou causerait des préjudices à un individu. ».

Cette mention est, notamment, réservée :

- à certains règlements et autres documents qui, sans présenter un caractère secret, ne doivent pas tomber dans le domaine public (rapports d'inspection, comptes rendus politiques, diplomatiques, économiques, commerciaux ou financiers) ;
- aux procès-verbaux de réunion concernant des commissions siégeant en comité restreint, etc.

En tout état de cause, la hiérarchie des secrets distingue, généralement, les deux (02) principaux paliers suivants :

- **le SECRET DE DEFENSE NATIONALE** : il se rapporte à « ...l'ensemble des informations dont la divulgation est nuisible à la sécurité nationale, au prestige ou aux intérêts de la Nation. » ;

- **la DISCRETION PROFESSIONNELLE** : elle « ...concerne tous les documents, faits et informations sans exception, dont l'agent de l'Etat a pris connaissance, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, et qu'il ne doit pas révéler à des tiers. ».

☞ Si, en règle générale, les informations relevant du secret de défense nationale, sont classifiées dans l'un des deux (02) niveaux de protection « *Très secret* » et « *Secret* », celles relevant de la discrétion professionnelle reçoivent la mention « *Confidentiel* ».

Les niveaux de protection du secret ayant été définis, en fonction de la nature de celui-ci et des intérêts qu'il met en jeu, il y a lieu de déterminer les différents modes de protection des informations ainsi classifiées.

B. ACCES AUX INFORMATIONS CLASSIFIEES

A ce sujet, la règle fondamentale est que « *Nul n'est qualifié pour connaître des informations protégées* :

- *s'il n'est pas habilité,*
- *s'il n'a pas été reconnu comme ayant besoin d'en connaître pour l'accomplissement de sa fonction ou de sa mission.* ».

Il en découle que deux (02) notions sont déterminantes, quant aux conditions d'accès aux informations classées : « *l'habilitation* » et « *le besoin d'en connaître* ».

- **l'habilitation** : elle distingue les agents de l'Administration qui peuvent détenir des secrets, de ceux qui ne doivent

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

pas en connaître. En effet, tous étant exposés aux risques permanents de compromission et de divulgation de secrets, gravement préjudiciables à l'Etat, certains sont reconnus comme étant capables de faire face à de tels risques.

Visant à établir formellement une telle reconnaissance de la rigoureuse discrétion, ainsi que de l'intégrité professionnelle et morale des intéressés, l'habilitation garantit qu'ils peuvent, sans risque pour eux-mêmes, comme pour la collectivité, détenir des informations classifiées. Elle donne obligatoirement lieu à la signature, par les agents concernés, d'un engagement rappelant, non seulement les prescriptions légales relatives à la préservation du secret, mais aussi les peines encourues, en cas de divulgation d'un secret. Cette habilitation qui « *...est délivrée, après enquêtes de sécurité et de moralité, par le Premier Ministre et par chaque Ministre...* » est classée dans le dossier administratif desdits agents ;

- **le besoin d'en connaître** : cette notion introduit la précision selon laquelle les informations protégées ne doivent être détenues que par les personnes dont il est reconnu qu'elles en ont besoin, dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs missions. C'est une autre forme de reconnaissance du droit de détenir des informations classifiées, né de l'exercice d'une fonction, à l'exclusion de tout titre et de tout grade.

En tout état de cause, si les deux (02) notions susvisées apportent une réponse à la question de savoir qui peut détenir des informations protégées, les agents de l'Etat fondés, d'une manière ou d'une autre, à en connaître, sont tenus :

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

- de fermement préserver le secret des informations concernées et de formellement se garder de les divulguer ;
- de veiller à appliquer toutes les consignes de sécurité prescrites, en vue de la sauvegarde du secret de ces informations ;
- et de rendre compte, à leurs supérieurs hiérarchiques, de toute compromission ou de tout risque de compromission du secret.

☞ Les nominations à des fonctions appelant les intéressés à avoir connaissance d'informations protégées, devraient faire l'objet de la plus grande circonspection, quant à l'assurance de leur intégrité professionnelle et morale, ainsi que de leur rigoureuse et totale discrétion.

☞ Tous les agents de l'Etat, habilités à avoir connaissance d'informations protégées, sont strictement assujettis à des obligations légales, parmi lesquelles celle de ne jamais les divulguer et celle de rendre compte à l'autorité de tout risque de divulgation. Cette dernière obligation légale s'impose, au-delà de l'agent de l'Etat directement responsable, à toute autre personne qui pourrait avoir connaissance d'indices ou de faits susceptibles de mettre en cause la protection du secret.

III. COMMENT ASSURER LA PROTECTION DES INFORMATIONS CLASSIFIÉES ?

Les informations sensibles (documents et correspondances, informations orales ou visuelles et données informatiques) doivent être protégées, sans discontinuité, depuis leur élaboration jusqu'à leur destruction, notamment aux étapes suivantes :

- classification ;
- expédition et réception ;
- circulation ;
- reproduction totale ou partielle ;
- archivage ;
- destruction courante et destruction d'urgence.

Concernant particulièrement la circulation, il est déplorable que la transmission des documents et correspondances dans l'Administration, se fasse par voie de messagerie électronique sur internet, à l'aide « *d'adresses email* » gratuites.

Dans la mesure où ce mode de transmission n'offre aucune garantie de sécurité, du fait qu'il occasionne une exposition au public des données officielles de l'Etat, il s'avère contraire aux règles et consignes de sécurité, propres à préserver le secret dans notre Administration.

Aussi, par circulaire en date du 08 avril 2016, le Président de la République, en a-t-il proscrit l'usage, lorsqu'il s'agit d'assurer la transmission des documents et correspondances officiels de l'Etat. D'autres moyens de transmission de ces documents et correspondances sont préconisés par la réglementation en vigueur et qui

présentent de meilleures garanties de sécurité et de préservation du secret. C'est, en particulier, le cas du recours systématique aux adresses électroniques professionnelles, généralement associées à un service de messagerie sécurisée.

D'ailleurs, il faut, à ce sujet, rappeler que le Service Central des Chiffres et de la Sécurité des Systèmes d'Information du Secrétariat général de la Présidence de la République est chargé de mettre en œuvre des moyens cryptologiques (la cryptologie étant la science du secret) visant à garantir la protection susvisée. Il exerce ses prérogatives, grâce à l'expertise d'un personnel spécialisé et assujetti à un certain nombre de règles particulièrement strictes. Il est, ainsi, tenu d'appliquer, rigoureusement, toutes les consignes, en rapport avec la circulation et le stockage des informations sensibles qu'il traite.

Parallèlement, ce service organise périodiquement des séminaires de sensibilisation à la protection du secret et à la sécurité des systèmes d'information à l'intention des structures de l'Etat.

Par ailleurs, le Président de la République avait décidé, lors du Conseil des Ministres du 26 mars 2015, de doter de Cellules du Chiffre, la Primature et des ministères, comme celui de l'Economie des Finances et du Plan, ainsi que celui de l'Intérieur et de la Sécurité publique.

Toutes les mesures à mettre en application, à chacun des stades susvisés de protection permanente du secret, sont contenues dans l'Instruction présidentielle n° 303/PR du 16 juillet 2003 et le Guide pratique n° 0023 PR/SG du 23 janvier 2003 sur la protection du secret.

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Destiné à l'usage des secrétariats et bureaux du courrier, ce guide pratique pourrait être diffusé à tous les départements ministériels, en vue de sa mise en œuvre.

Les textes réglementaires précités devront figurer, en bonne place, dans les procès-verbaux de passation de service, au sein des départements ministériels. Ils seront complétés par une Instruction présidentielle relative à la Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'Etat du Sénégal (PSSI-ES), qui a d'ailleurs déjà été techniquement validée, par la Commission nationale de Cryptologie (CNC), lors de sa réunion du 30 juin 2016. Ladite instruction fixe les principes et règles à mettre en application, pour assurer un niveau de sécurité optimale des systèmes d'information de l'Etat, dans le respect des lois et règlements en vigueur. Il s'agit, pour l'Etat du Sénégal, d'un document de référence, en matière de bonne gouvernance dans la Sécurité des Systèmes d'Information, les acteurs privés devant également y être associés.

IV. QUELLES MESURES SONT PREVUES EN CAS DE TRANSGRESSION DU SECRET ?

La transgression du secret peut provenir de la disparition, du vol, de la perte ou de la divulgation d'un document ou d'un matériel classifié.

Dans tous les cas de manquement au secret, en dépit des différentes prescriptions impératives de sauvegarde s'y rapportant, un certain nombre de mesures immédiates et pour la plupart conservatoires, ainsi que des sanctions exemplaires sont prévues.

- Les mesures immédiates tiennent, en règle générale, au compte rendu qui doit en être fait, sans délai et par la voie hiérarchique, au chef du département ministériel concerné. Elles imposent, dans le même temps, l'ouverture d'une enquête des services de sécurité. Par ailleurs, il y a lieu d'en informer le service émetteur, lorsqu'il s'agit d'un document et de promptement mettre en œuvre toutes les mesures conservatoires destinées à limiter le préjudice, particulièrement dans les cas de divulgation. L'occasion devra être également saisie pour proposer des sanctions à l'endroit des responsables concernés.
- Les sanctions sont, quant à elles, généralement fonction de l'importance du secret mis en cause et peuvent, de ce fait, être classées en deux (02) principales catégories. Ainsi, certains manquements portent atteinte au secret de défense nationale du fait qu'ils concernent des informations classifiées « *Très secret* » et « *Secret* », tandis que d'autres transgressent la discrétion professionnelle car ils concernent des informations classifiées « *Confidentiel* ».
- ❖ Les atteintes au secret de défense nationale sont réprimées par les articles 58 à 64 du Code pénal qui les assimilent à des trahisons et les punit comme des crimes.

Ces articles prévoient que tout sénégalais ou tout étranger, coupable des plus graves atteintes de cette nature, soit puni de la peine maximale, du maximum des travaux forcés à temps ou d'une détention criminelle allant de cinq (05) à vingt (20) ans. Il s'y ajoute que « *La provocation à commettre ou l'offre de commettre un des crimes visés... aux articles 58 et 59, est punie comme le crime lui-même.* ».

Au titre de l'article 61, « *Sera puni de la détention criminelle de dix à vingt ans, tout gardien, tout dépositaire par fonction ou par qualité d'un renseignement, objet, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale... l'aura...porté ou laissé porter à la connaissance d'une personne non qualifiée ou du public.* ». Le même article précise que « *La peine sera celle de la détention criminelle de cinq à dix ans, si le gardien ou le dépositaire a agi par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements* ».

Pour d'autres atteintes similaires, lorsque l'intention de trahison ou d'espionnage n'est pas établie, le Code pénal prévoit un emprisonnement d'un (01) à cinq (05) ans. Il dispose ainsi, à son article 64, que « *Sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans tout Sénégalais ou Etranger qui, sans intention de trahison ou d'espionnage, aura porté à la connaissance d'une personne non qualifiée ou du public une information militaire non rendue publique par l'autorité compétente...* ».

- ❖ Les atteintes à la discrétion professionnelle sont réprimées par les dispositions de l'article 363 du Code pénal et sont prévenues, sur le plan disciplinaire, par l'article 14 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires.

Il en est de même des sanctions prévues par les statuts spéciaux et les statuts particuliers, pour les fonctionnaires. C'est également le cas des sanctions

disciplinaires, prévues pour les agents non fonctionnaires, par les articles 34 à 37 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat.

- pour ce qui est de l'article 363 du Code pénal, il prévoit un emprisonnement d'un (01) à six (06) mois, ainsi qu'une amende de cinquante mille (50.000) à trois cent mille (300.000) francs CFA, pour punir « *Les médecins, chirurgiens, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets...* » ;
- quant aux sanctions disciplinaires à l'endroit des fonctionnaires qui se seraient rendus coupables d'atteinte à la discrétion professionnelle, elles découlent de l'interdiction énoncée par l'article 14 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires. Elle est formulée comme suit : « *Indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les documents, les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire aux règlements, de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.* ».

RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Aussi, l'application des peines prévues par les articles susvisés du Code pénal ne fait-elle pas obstacle à l'application des sanctions disciplinaires pouvant découler des dispositions de l'article 14 précité.

👉 Il ressort des règles susvisées et de l'arsenal des sanctions prévues, pour assurer la protection requise du secret dans l'Administration, que tout agent gagnerait à s'appliquer le principe de précaution, ainsi que la plus grande circonspection, dans le traitement des informations mises à sa disposition. Il en est de même, en définitive, pour tout citoyen, pour peu qu'il soit soucieux de contribuer à la préservation du bon fonctionnement de notre Administration et à la sauvegarde des intérêts supérieurs de la Nation.

Achevé d'imprimer sur les presses
de l'Imprimerie Saint-Paul - Dakar