

# REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



## COUR DES COMPTES

\*\*\*\*\*

CHAMBRE DES AFFAIRES  
BUDGETAIRES ET FINANCIERES  
\*\*\*\*\*

## Rapport définitif n°005/2021 du 03 mars 2021

# CONTRÔLE DES DEPENSES DE PERSONNEL DE L'ETAT 2015 - 2018

### Rapporteurs :

M. Arfang Sana DABO, Conseiller Maître

M. Adiyatoulaye GUEYE, Conseiller

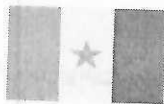
M. Abdoulaye SECK, Conseiller

Avec l'assistance de :

Mmes Faty Mbacké MBAYE, Yague NDOYE,

MM. Daouda Ndiaye GAYE et Malick Ngary FAYE, Assistants de vérification

Rapport définitif  
Mars 2021



# REPUBLIQUE DU SENEGAL

-----  
Un Peuple – Un But – Une Foi



## COUR DES COMPTES

\*\*\*\*\*

CHAMBRE DES AFFAIRES  
BUDGETAIRES ET FINANCIERES  
\*\*\*\*\*

### Rapport définitif n°005/2021 du 03 mars 2021

## CONTRÔLE DES DEPENSES DE PERSONNEL DE L'ETAT 2015 – 2018

#### Rapporteurs :

M. Arfang Sana DABO, Conseiller Maître

M. Adiyatoulaye GUEYE, Conseiller

M. Abdoulaye SECK, Conseiller

Avec l'assistance de :

Mmes Faty Mbacké MBAYE, Yague NDOYE,

MM. Daouda Ndiaye GAYE et Malick Ngary FAYE, Assistants de vérification

Rapport définitif  
Mars 2021

# SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	2
DELIBERE.....	3
INTRODUCTION.....	4
<b>CHAPITRE 1 : PROGRAMMATION ET SUIVI BUDGETAIRES DES DEPENSES DE PERSONNEL.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Programmation budgétaire des dépenses de personnel.....</b>	<b>9</b>
1.1. Le TOFE, principal outil de programmation.....	9
1.2. La Direction de la Solde, acteur central de fait depuis 2017.....	10
1.3. Limites dans la programmation des dépenses de personnel.....	11
1.4. Difficultés dans la maîtrise des prévisions.....	13
<b>2. Structure, évolution et suivi de la masse salariale.....</b>	<b>18</b>
2.1. Structure et évolution de la masse salariale.....	18
2.2. Limites du suivi de la masse salariale.....	22
<b>3. L'imputation budgétaire des dépenses de personnel.....</b>	<b>23</b>
3.1. Eparpillement des dépenses de personnel dans d'autres titres du budget.....	23
3.2. Incidence sur le ratio masse salariale / recettes fiscales.....	30
<b>4. Structure, évolution des effectifs et gestion des sorties.....</b>	<b>31</b>
4.1. Structure et évolution des effectifs.....	31
4.2. Le poids des contractuels.....	35
4.3. Gestion des sorties d'agents.....	37
<b>CHAPITRE 2 : GESTION INFORMATISEE ET SYSTEME DE CONTROLE INTERNE.....</b>	<b>42</b>
<b>1. Mise en place inachevée d'une gestion automatisée.....</b>	<b>42</b>
1.1. Absence de synergie entre structures intervenantes.....	42
1.2. Insuffisances relevées sur les applications.....	43
<b>2. Limites du système de contrôle interne.....</b>	<b>54</b>
2.1. Environnement de contrôle.....	55
2.2. Lenteurs dans la mise en place des outils de contrôle.....	56
2.3. Portée limitée du contrôle budgétaire.....	57
2.4. Contrôle comptable insuffisant.....	57
<b>CHAPITRE 3 : GESTION DE LA PAIE.....</b>	<b>60</b>
<b>1. Gestion des rémunérations.....</b>	<b>60</b>
1.1. Abus dans l'octroi de certains éléments de rémunération.....	60
1.2. Constatations particulières.....	65
1.3. Système de paiement par billetage.....	73
1.4. Recouvrement des montants indument payés.....	84
<b>2. Gestion des prélèvements à la source.....</b>	<b>89</b>
2.1. Défaut de mise à jour de la grappe familiale.....	89
2.2. Non-reversement des cotisations sociales de contractuels.....	90
<b>Annexes.....</b>	<b>92</b>
<b>Liste des tableaux.....</b>	<b>105</b>
<b>Liste des graphiques.....</b>	<b>107</b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b>108</b>
<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>109</b>

*BS*

*AS*

## AVERTISSEMENT

Le présent rapport définitif est issu de la procédure écrite et contradictoire prévue par les dispositions des articles 49 et 64 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Les développements qui y figurent, ont tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses des responsables des entités contrôlées aux observations de la Cour ainsi que des conclusions du ministère public.

Conformément à l'article 3 de la loi organique sur la Cour des Comptes et à la loi n°2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, ce rapport fera l'objet d'une publication dans les formes appropriées.



## DELIBERE

Le présent rapport définitif a été établi en application des dispositions des articles 3, 4, 8, 22, 49, 64 et 65 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Il a été arrêté conformément aux dispositions des articles 7, 14, 15, 16 et 17 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de ladite loi organique, par la Chambre des Affaires budgétaires et financières en sa séance non publique du 17 Février 2021.

Etaient présents :

Messieurs :

Babacar BAKHOUM, Président de chambre, Président de séance ;

Arfang Sana DABO, Conseiller maître, rapporteur ;

Thierno Idrissa Arona DIA, Conseiller référendaire ;

Abdoulaye SECK, Conseiller, rapporteur ;

Adiyatoulaye GUEYE, Conseiller, rapporteur ;

Oumar KA, Conseiller ;

Maitre Malick Mangor NDONG, Greffier.

## INTRODUCTION

- **Contexte et justification**

Dans le prolongement des rapports sur l'exécution des lois de finances (RELF), des thématiques n'ayant pas pu être suffisamment explorées ont été dégagées et sont susceptibles de faire l'objet de rapports particuliers.

Parmi ces thématiques figure celle des dépenses de personnel de l'Etat. Le choix de ce thème de contrôle résulte d'un certain nombre de considérations et de constats.

D'abord, il a été noté une progression régulière des dépenses de personnel (titre 2) qui sont passées de 522,74 milliards de F CFA en 2015 à 683,02 milliards de F CFA en 2018 ; ce qui fait de ce titre le deuxième poste du Budget de l'Etat après le service de la dette (titre 1) qui s'élève en 2018 à 881,17 milliards de F CFA. Aussi, serait-il utile d'identifier les déterminants de cette évolution.

Ensuite, dans un contexte d'assainissement de la gestion des finances publiques, la programmation budgétaire occupe une place centrale. En effet, elle embrasse les questions relatives à la maîtrise et à la sincérité des prévisions, à la transparence ainsi que les aspects liés au suivi de la performance et à la soutenabilité budgétaires des dépenses de personnel.

En outre, la surveillance multilatérale exercée dans le cadre de la politique d'harmonisation des finances publiques dans l'espace Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) impose des critères de convergence dont celui relatif au ratio *masse salariale/recettes fiscales*. Il convient ainsi de s'assurer de la fiabilité et de l'exhaustivité des données produites pour calculer ce ratio.

Enfin, la gestion des dépenses de personnel revêt un enjeu social comme en témoigne la récurrence des protocoles d'accord signés par le Gouvernement avec notamment les partenaires sociaux des secteurs de l'éducation et de la santé.

- **Compétences de la Cour**

L'alinéa 2 de l'article 30 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes (LOCC) dispose que « *la Cour contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics* ».

Le dernier alinéa du même article habilite la Cour à émettre un avis accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables et portant sur l'appréciation du système

de contrôle interne et du dispositif de contrôle de gestion et sur la qualité des procédures comptables et des comptes.

Par ailleurs, selon l'alinéa 3 de l'article 43 de la LOCC « *Le contrôle porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités ainsi que sur la matérialité des opérations qui y sont décrites. A cet effet, la Cour s'assure que les systèmes et procédures notamment budgétaires, comptables et informatiques mis en place dans les organismes soumis à son contrôle garantissent la gestion optimale de leurs ressources et leur emploi, la protection de leur patrimoine et l'enregistrement de toutes leurs opérations* ».

- **Mandat**

Aux termes de l'article 62 de la loi organique précitée, la Cour des Comptes exerce de plein droit ses compétences, « soit dans le cadre du programme annuel qu'elle définit, soit sur demande particulière du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement. »

En exécution du programme annuel de contrôle de la Cour des Comptes pour l'année 2019, messieurs Arfang Sana DABO, conseiller maître, Abdoulaye SECK et Adiyatoulaye GUEYE, conseillers, ont été désignés, par ordonnance n°13-19 CC/CABF/G du 27 juin 2019 pour rapporter le dossier de contrôle des dépenses de personnel de l'Etat pour les gestions 2015-2018.

Ils sont assistés de mesdames Faty Mbacké MBAYE, Yague NDOYE, de messieurs Daouda Ndiaye GAYE et Malick Ngary FAYE, assistants de vérification.

- **Périmètre de contrôle**

Au Sénégal, la notion de dépenses de personnel n'est pas définie par la législation. En effet, la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée, (article 11) comme celle de 2001 (article 8), se contente de leur attribuer le titre 2 et de les regrouper dans la catégorie des *dépenses ordinaires* du budget général aux cotés des titres 1, 3 et 4 respectivement intitulés dette publique, fonctionnement et transferts courants. Ces textes n'indiquent pas avec précision les dépenses qui s'imputent au titre 2 ni à quoi elles correspondent. L'annexe du décret n°2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, modifié, donne toutefois des indications sur les différentes rubriques de dépenses constitutives de charges de personnel.

Cette approche purement budgétaire, qui met l'accent sur la nature économique des dépenses, doit être combinée avec celle développée par la comptabilité nationale qui retrace les flux entre les différents secteurs institutionnels de l'économie nationale dont celui des administrations publiques.

Les dépenses de personnel de l'Etat se caractérisent par une grande diversité. Leur exécution concerne d'abord l'administration centrale budgétaire essentiellement constituée des ministères et des Pouvoirs publics.

A côté de ces entités, les autres administrations publiques supportent des charges de personnel. Il s'agit, d'une part, des collectivités territoriales et, d'autre part, des établissements publics, agences et structures assimilées par le truchement de la subvention de fonctionnement imputée au titre 4 du budget de l'Etat.

Toutefois, les dépenses de personnel de ces entités sont exclues du périmètre de contrôle du fait que les données relatives à celles effectuées sur ressources propres ne sont pas disponibles. Même pour les dépenses de personnel prises en charge sur la subvention de fonctionnement accordée par l'Etat, le reporting comptable ne permet pas de les appréhender.

Concernant l'administration centrale, il faut distinguer les dépenses budgétaires, c'est-à-dire retracées dans le budget avec une ligne d'imputation claire et les dépenses « *extra budgétaires* » non retracées dans le budget général. Ces dernières sont des primes et indemnités allouées essentiellement aux personnels de certains ministères intervenant dans les opérations de recettes.

L'étendue du périmètre impose de redimensionner le contrôle de la Cour. A cet effet, les vérifications sont limitées aux dépenses budgétaires de certaines structures de l'administration centrale.

Ainsi, un échantillon de quatre ministères a été défini. Il s'agit du Ministère des Finances et du Budget (MFB), du Ministère de la Fonction publique et du Renouveau du Service public (MFPRSP), du Ministère de la Santé et de l'Action sociale (MSAS) et du Ministère de l'Education nationale (MEN). Le choix des deux premiers s'explique par leur place centrale dans le dispositif de gestion des dépenses de personnel. Le MFPRSP, responsable de l'administration des agents de l'Etat relevant du statut général des fonctionnaires, veille à la mise en place d'une politique dynamique en matière de fonction publique et prépare la réglementation y relative.

Avec le concours du MFPRSP, le MFB assure le contrôle de la masse salariale de l'Etat, prévoit les postes budgétaires nécessaires au recrutement dans la fonction publique et exécute les dépenses de personnel.

Le choix du MEN et du MSAS se justifie par l'importance de leurs effectifs et leurs parts dans la masse salariale. En effet, ces deux ministères absorbent en moyenne 345 milliards de F CFA par an, soit 58,30% des dépenses de personnel imputées au titre 2. Il s'y ajoute que ces ministères emploient un grand nombre de contractuels dont les rémunérations sont prises en charge par le budget de l'Etat à travers d'autres titres.

Il convient de noter toutefois que le Ministère des Forces Armées (MFA) et le ministère de l'Intérieur, malgré leurs parts significatives dans les effectifs et dans la masse salariale, sont exclus du champ de la présente mission. Ils pourront faire ultérieurement l'objet de mandat spécifique.



Ainsi, les diligences de contrôle sont limitées aux entités relevant du MFB, du MFPRSP, du MSAS, du MEN impliquées dans l'exécution des dépenses de personnel ainsi qu'à l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE).

La liste exhaustive des structures visitées figure à l'annexe n°1.

Au plan matériel, le contrôle concerne les points suivants :

- la programmation et le suivi budgétaires des dépenses de personnel ;
- la gestion des effectifs et de la masse salariale ;
- la gestion des applications informatiques ;
- le système de contrôle interne ;
- la gestion de la paie.

#### • Objectifs de contrôle

A travers les vérifications, il s'agit principalement de :

- s'assurer de :
  - la maîtrise de la programmation et des prévisions budgétaires ;
  - la fiabilité des applications informatiques dédiées à la gestion des dépenses de personnel dans les ministères ciblés ;
  - la régularité des opérations de dépenses de personnel.
- d'apprécier :
  - le système de contrôle interne relativement à l'exécution des dépenses de personnel ;
  - la fiabilité des données.

#### • Méthodologie

L'approche d'audit retenue par l'équipe est essentiellement basée sur l'audit de conformité. Les normes mises en œuvre sont tirées des règles, procédures et guides de la Cour adossés aux normes ISSAI de l'INTOSAI et aux bonnes pratiques généralement reconnues.

Dans le cadre de la mission, le logiciel d'extraction et de traitement de données IDEA a été utilisé pour exploiter les fichiers mis à la disposition de l'équipe de vérification.

Le déroulement de la mission a suivi les étapes suivantes :

- lancement général (plénière avec tous les acteurs impliqués) ;
- lancement sectoriel pour 3 ministères ;
- planification : prise de connaissance des entités, collecte documentaire, entrevues, rapport d'étude préliminaire ;
- exécution : mise en œuvre des procédés et techniques de vérification ;

- rédaction du rapport provisoire ;
- adoption par la chambre du rapport provisoire ;
- transmission du rapport provisoire aux entités auditées ;
- rédaction du rapport définitif ;
- adoption du rapport définitif.

- **Plan du rapport**

Le présent rapport est structuré autour des chapitres suivants :

- chapitre 1 : programmation et suivi budgétaires des dépenses de personnel
- chapitre 2 : gestion informatisée et système de contrôle interne
- chapitre 3 : gestion de la paie

## CHAPITRE 1 : PROGRAMMATION ET SUIVI BUDGETAIRES DES DEPENSES DE PERSONNEL

Le processus d'élaboration du budget de l'Etat comprend plusieurs phases encadrées par des normes législatives et réglementaires.

La programmation, qui en constitue une étape fondamentale, vise à maîtriser l'évolution des dépenses. Adossée à un cadrage macroéconomique, elle sous-tend l'élaboration du budget annuel qui résulte d'une répartition des ressources et des charges sur la base d'une nomenclature. L'enjeu de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale est au cœur de l'exercice de la programmation budgétaire pour les dépenses de personnel.

Sont successivement examinés la programmation, l'imputation des dépenses de personnel, l'évolution et le suivi des effectifs et de la masse salariale.

### 1. Programmation budgétaire des dépenses de personnel

Le décret n°2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'Etat réglemente les différentes phases d'élaboration du budget : cadrage macroéconomique et financier, préparation du budget, conférences et arbitrages budgétaires, adoption, dépôt et promulgation.

Ce texte ne donne aucune indication sur la programmation budgétaire qui consiste à fixer les plafonds de dépense sur une base triennale en général.

Concernant les dépenses de personnel, la programmation budgétaire est assez sommaire ; ce qui a des conséquences sur la maîtrise des dépenses de personnel.

Parmi les outils recensés à travers la réglementation certains ont trait au cadrage macroéconomique, d'autres à la présentation et à l'élaboration des lois de finances. Il s'agit notamment du Tableau des Opérations financières de l'Etat (TOFE), du document de programmation budgétaire et économique pluriannuel des dépenses (DPBEP), des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

#### 1.1. Le TOFE, principal outil de programmation

Dans la pratique l'instrument décisif dans la programmation budgétaire est le TOFE dont l'élaboration est pilotée par la Direction de la planification et des études économiques (DPEE).

Le TOFE est un outil essentiel pour la formulation, le suivi et la coordination des politiques budgétaires à l'échelle de l'Union. D'ailleurs, l'article 67 du traité de l'UEMOA, modifié le cite expressément parmi les outils d'analyse et de gestion des finances publiques. Selon l'article 3 du décret n°2012-341 du 12 mars 2012, il « se fonde sur les données de la

*comptabilité publique notamment la balance générale des comptes du trésor, les balances des comptes des autres unités d'administration publique complétées, le cas échéant, par des comptabilités auxiliaires ».*

Toutefois, pour l'administration centrale, les dépenses de personnel sont imputées au titre 2 et traitées dans la rubrique « dépenses courantes » du TOFE.

Etabli sur une base mensuelle, trimestrielle, annuelle et même triennale, le TOFE est aussi un instrument de surveillance pour le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Il convient de relever que, pour les projections de la masse salariale, la Direction de la programmation budgétaire (DPB) et la Direction de la Solde (DS) sont tributaires de l'enveloppe financière fixée par le TOFE. Ainsi, lorsque cette enveloppe est inférieure aux prévisions de la DS, ce qui est généralement le cas, celle-ci est contrainte de s'ajuster en permanence.

## **1.2. La Direction de la Solde, acteur central de fait depuis 2017**

L'analyse du processus de programmation budgétaire des dépenses de personnel révèle un rôle réduit de la Direction en charge de la Solde avant 2017 et une plus grande implication de celle-ci à partir de cette année-là.

Cette mise à l'écart de la Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères (DSPRV) privait les services de la Direction du Budget (DB) de précieuses informations sur la programmation et le pilotage des dépenses de personnel.

Le décret n°2017-480 du 03 avril 2017 modifiant le décret de 2014 a réorganisé le MEFP en scindant notamment la DSPRV en deux entités : la Direction de la Solde (DS) et la Direction des Pensions (DP).

La DS a hérité des attributions de l'ancienne DSPRV pour ce qui concerne la gestion des dépenses de personnel des agents de l'Etat en activité.

En revanche, la DPB, qui a remplacé la DB, est confortée dans sa mission de préparation et d'élaboration du budget. Elle est ainsi chargée, suivant l'article 54 du décret n°2017-480, entre autres missions, de l'élaboration de la stratégie pluriannuelle de gestion des finances publiques ainsi que des documents y relatifs.

Le décret susvisé, comme celui de 2014, n'attribue aucune compétence à la DS en matière de programmation budgétaire.

Malgré ce vide, dans la pratique la DS a progressivement remplacé la DPB dans le processus de programmation de la masse salariale. En effet, depuis 2018, elle présente le titre 2 en conférences budgétaires. En 2019, année de transition, la DS est accompagnée par la DPB dans les projections et en 2020, elle a totalement pris en charge le processus d'élaboration des prévisions des dépenses de personnel.

Pour justifier le renforcement progressif du rôle de la DS dans la programmation, le Directeur de la Solde a rappelé les considérations à l'origine de la scission de la DSPRV qui résultait, d'une part, de la non implication des agents aux activités d'élaboration des prévisions de dépenses de personnel, de l'absence de développement de la fonction RH dans les ministères et de la non mise à jour de la NBE, d'autre part du souci des autorités de réformer la Solde publique pour une meilleure programmation des dépenses de personnel.

Pour la Cour, il n'en demeure pas moins que le nouveau rôle de la DS dans la programmation n'est pas encadré par un texte.

**Recommandation n°1 :**

***La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget de mettre les dispositions du décret n°2017-480 du 03 avril 2017 modifiant le décret n°2014-1171 portant organisation du MEFP en conformité avec le rôle de la Direction de la Solde dans la programmation des dépenses de personnel.***

**1.3. Limites dans la programmation des dépenses de personnel**

Les prévisions faites par la DS sont basées sur des outils peu développés et présentent ainsi quelques insuffisances.

**1.3.1. Informations non disponibles au moment de la programmation**

La DS s'appuie sur les informations transmises par le MFPRSP et les autres ministères sectoriels.

En plus des contraintes liées au cadrage du TOFE, d'autres facteurs limitent l'intervention de la DS et affectent la maîtrise des prévisions de dépenses de personnel effectuées. Il s'agit notamment de :

- l'absence de visibilité sur le recrutement dans certains corps spéciaux (forces de défense et de sécurité). En effet, le processus de recrutement des militaires (les quotas) est du ressort de l'armée ; notification est seulement faite du quota des recrues à la DS qui ne s'occupe que de l'immatriculation et de la mise en solde.
- la non-maîtrise de la durée des actes dans le circuit des visas pour mesurer leur incidence financière. Tous les actes (avancement, intégration, validation d'ancienneté) qui jalonnent la carrière des agents de l'Etat ont une incidence financière sur la masse salariale. Leur budgétisation est délicate car la DS ne peut pas connaître, lors de la programmation, la date de signature et de transmission de ces actes qu'elle doit payer.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le gouvernement s'engage régulièrement auprès surtout des syndicats d'enseignants. Sur ces protocoles d'accord, la DS donne uniquement un avis technique à l'autorité.

- le problème de la mobilité des agents au sein de l'administration, notamment des ministères. Ces agents peuvent changer de section ou de chapitres budgétaires (services) au sein de la section sans que l'information ne soit transmise à la DS pour budgétisation. Des agents sont parfois rattachés à des ministères qui n'existent plus. En fait, cette situation, due à l'absence de dialogue de gestion entre les services de la DS et les ministères, peut être à l'origine des imputations budgétaires erronées.
- le défaut de visibilité dans la gestion des agents à statut spécial : les actes d'administration des agents relevant de statuts spéciaux échappent à la MFPRSP. C'est notamment le cas des magistrats, des militaires, paramilitaires et du personnel relevant de certaines institutions de la République. Ces actes élaborés par leurs structures d'appartenance ne sont pas systématiquement transmis à la DS qui est ainsi confrontée à des problèmes de mise à jour de son fichier malgré la présence d'agents sectoriels.

### 1.3.2. Utilisation d'outils peu développés

L'absence d'outils performants de programmation pour des montants importants et des effectifs en perpétuel mouvement (entrées, sorties temporaires et définitives) combinée aux insuffisances ci-dessus augmentent les marges d'erreur et rendent approximative la programmation des dépenses de personnel.

Un outil de programmation des dépenses de personnel avait été mis au point par AFRITAC Ouest sur initiative du FMI, pour plus d'efficacité. Cependant, pour des problèmes d'appropriation et de fonctionnalité, il n'a pas été appliqué. Néanmoins, cet outil a inspiré le fichier Excel de simulation de la masse salariale.

En outre, la DS ne dispose pas d'un logiciel statistique dédié aux projections de la masse salariale. Il est fait recours aux feuilles Excel.

Au plan méthodologique, elle utilise un tableau de passage de la  $LFI_n$  à la  $LFI_{n+1}$ , en prenant en compte les éléments suivants :

- le corps d'appartenance de l'agent ;
- les mesures générales (revalorisation du salaire) ;
- les mesures catégorielles (pour certains agents) ;
- l'extension en année pleine ;
- le glissement, vieillesse et technicité (GVT) ;
- la déduction des sorties de la fonction publique.

S'agissant des avancements, ils sont évalués sur la base des prévisions du MFPRSP et de leur impact sur la masse salariale.

Au plan technique, une note méthodologique de la Division de la masse salariale sert de guide d'élaboration des projections qui sont faites par section sur trois années.

La démarche de la DS repose aussi sur un canevas de fixation des plafonds d'autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat. Cependant, un exemplaire de tableau renseigné n'a pas été produit à la Cour pour apprécier l'effectivité de cette méthode.

Ainsi, l'exercice d'attributions sans texte réglementaire, l'utilisation d'outils peu développés, notamment, l'absence de logiciel dédié aux projections de la masse salariale et l'indisponibilité de certaines informations au moment de l'élaboration du budget fragilisent la DS et remettent en cause son efficacité dans la production de données budgétaires fiables.

Tout en admettant que la fonction de « *programmation des dépenses de personnel est encore embryonnaire au niveau de la DS* », le Directeur indique qu'une batterie de mesures a été prise pour améliorer le processus de programmation budgétaire. Il s'agit, notamment :

- de la désignation de sectoriels de la Solde chargés de suivre et d'encadrer les ministères sectoriels dans les prévisions et la gestion des dépenses de personnel ;
- de la mise en place d'une équipe de contrôleurs de gestion de la masse salariale, du recrutement de personnels techniques dédiés ;
- de la rédaction d'une méthodologie d'élaboration des prévisions sous le format de tableur Excel ;
- du développement, en 2020, d'un modèle économétrique de prévision à l'aide d'un logiciel de traitement statistique des données ;
- de la saisie des résultats des prévisions dans le module « prévision des dépenses de personnel du logiciel SYSBUDGEP ».

En plus de ces décisions, il est envisagé l'élargissement du Comité de validation de la masse salariale aux DAGE et aux DRH en vue d'apporter une plus grande visibilité sur l'évolution des effectifs.

Toutefois, nonobstant l'adoption d'un modèle économétrique de prévision des dépenses de personnel développé en 2020 et la saisie des données dans le nouveau logiciel SYSBUDGEP, qui a remplacé SIGFIP, les mesures mises en œuvre au moment du passage de l'équipe de contrôle n'ont pas permis de remédier efficacement aux difficultés rencontrées dans la programmation budgétaire des dépenses de personnel.

#### **1.4. Défaut de maîtrise des prévisions des dépenses de personnel**

Le titre 2 comporte à la fois des crédits évaluatifs, donc pouvant être exécutés en dépassement et des crédits limitatifs. En application des dispositions de l'article 11 de la LOLF n°2001-09 du 15 octobre 2001, les LFI de la période sous revue indiquent à l'annexe n°7 que les crédits évaluatifs s'appliquent pour le titre 2 aux rubriques de dépenses « *traitements et accessoires* » et « *indemnités de logement* ». A contrario, les crédits affectés aux autres rubriques sont limitatifs et, par conséquent, doivent être exécutés dans la limite des autorisations budgétaires.

Il convient de noter, dans la reddition l'absence de situation détaillée de l'exécution des dépenses du titre 2.

En outre, les prévisions de dépenses font régulièrement l'objet de modification par voie législative, d'une part, et des écarts entre réalisations et prévisions sont constatés au niveau de l'exécution globale du titre 2 et dans deux rubriques auxquelles s'appliquent les crédits limitatifs, d'autre part.

#### 1.4.1. Limites des prévisions

Les projections du titre 2 dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances de l'année se heurtent à un certain nombre de difficultés qui ont un impact sur la maîtrise des prévisions.

Le tableau n°1 ci-dessus fait le rapprochement entre les prévisions et les réalisations du titre 2, pour la période sous revue.

Tableau n°1 : Prévisions et réalisations du titre 2 de 2015 à 2018

*En milliards de F CFA*

Gestions	Prévisions LFI (1)	Prévisions LFR (2)	Crédits de la gestion (3)	Ordonnancements (4)	Disponibles /Dépassements (5) = (3) – (4)
2015	510,00	526,00	526,00	522,74	3,26
2016	538,19	572,60	565,60	563,62	1,98
2017	586,00	0,00	586,00	599,95	-13,95
2018	633,00	683,00	683,00	683,02	-0,02

Source : Exploitation données CGAF

Les prévisions de la masse salariale ont été régulièrement rectifiées par voie législative pendant la période sous revue sauf pour l'année 2017.

Analysées par gestion, les différentes LFR sont, pour ce qui concerne les dépenses de personnel, ainsi motivées :

- pour 2015, malgré « le gel des augmentations de salaire, de création ou de revalorisation d'indemnités et de contrôle des effectifs par l'adossement des recrutements aux sorties définitives », le gouvernement a projeté « un recrutement de 4902 agents dont 1000 pour le secteur de la santé et 3 000 pour les forces de défense et de sécurité. » ;
- en 2016, les dépenses de personnel additionnelles d'un montant de 34,41 milliards de F CFA sont réparties comme suit : « Incidences financières des accords conclus entre le Gouvernement et les syndicats d'enseignants pour un montant de 28,21 milliards de F CFA, portant sur l'apurement des rappels d'intégration et d'avancement en instance du personnel enseignant et l'augmentation de la mise en solde des professeurs et maîtres contractuels initialement prévue pour 5 000 dans la loi de finances 2016 et qui passe à 10 000 ; impact budgétaire net du recrutement des forces de défense et de sécurité pour un montant de 6,2 milliards de F CFA. » ;
- en 2018, les mesures qui sont à l'origine de l'augmentation des prévisions initiales sont entre autres :



- la régularisation immédiate des arriérés d'indemnités pour heures supplémentaires, qui s'élevaient à 675 millions de F CFA et concernaient le secteur de la santé ;
- la sécurisation des salaires des contractuels de certains programmes du secteur de la santé (1 milliard de F CFA) ;
- l'augmentation du taux des indemnités dites « heures de nuit », en faveur de la santé (pour 1,7 milliard de F CFA) mais aussi, pour des raisons d'équité, des secteurs de la justice et de la sécurité (pour 1,4 milliard de F CFA) ;
- le renforcement des crédits destinés aux frais de formation des étudiants orientés dans les universités privées pour 3 milliards de F CFA ;
- le recrutement de quinze (15) magistrats de la Cour des Comptes dans le cadre de son plan stratégique 2016-2019 pour un montant de 310,3 millions de F CFA.

Ainsi, toutes les informations sus-indiquées étaient disponibles au moment de la préparation de la loi de finances. En effet, les prévisions en termes de recrutement, de régularisation ou de rappels d'intégration et d'avancement pouvaient être prises en compte dans la LFI.

**Recommandation n°2 :**

*La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de prendre en compte dans les projets de lois de finances toutes les informations disponibles au moment de leur élaboration.*

**1.4.2. Situation d'exécution non détaillée du titre 2**

Seules les prévisions du titre 2 sont retracées dans le SIGFIP suivant la nomenclature déclinée au tableau n°2 ci-dessous. L'exécution dudit titre est du ressort de la DS qui a en charge l'ordonnancement. Cependant, malgré les relances de la Cour, elle n'a pu produire la situation d'exécution par ligne budgétaire conformément au canevas du SIGFIP à l'exception de certaines rubriques d'éléments variables telles que les Indemnités pour travaux supplémentaires, les indemnités pour vacation et les indemnités kilométriques. Cette reddition incomplète ne favorise pas la transparence de l'exécution des dépenses du titre 2 et introduit un biais dans l'analyse de la maîtrise des prévisions des dépenses de personnel.

**Tableau n°2 : Prévisions détaillées des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018**

*En FCFA*

Lignes	Rubriques	2015		2016		2017		2018	
		Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations
6111	Soldes et accessoires	253 446 437 895		283 379 455 841		325 190 298 080		375 157 934 000	
6112	Prévisions pour avancement	5 793 990 280		16 572 152 500		7 430 665 720		8 341 374 040	
6113	Heures supplémentaires	18 621 668 000		13 244 444 244		11 607 511 000		20 614 183 000	
<b>Sous-total : Traitement et salaires</b>		<b>277 862 096 175</b>	<b>-</b>	<b>313 196 052 585</b>	<b>-</b>	<b>344 228 474 800</b>	<b>-</b>	<b>404 113 491 040</b>	<b>-</b>
6131	Indemnités de Fonction	7 042 998 000		9 649 971 000		6 358 362 000		6 938 915 000	
6132	Indemnité de logement	60 184 699 000		75 691 885 097		71 866 210 000		81 568 787 020	

Lignes	Rubriques	2015		2016		2017		2018	
		Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations	Crédits de la gestion	Réalisations
6133	Indemnités de judicature	6 054 087 000		9 057 738 000		6 086 060 000		5 353 290 000	
6134	Indemnités de risque	6 384 902 000		6 349 369 000		7 001 330 000		7 964 605 000	
6135	Indemnité de vacation	1 711 588 800		1 900 719 000		2 194 634 000		3 288 735 000	
6136	Indemnités de sujétion	3 686 948 000		5 771 781 200		4 046 695 200		4 726 110 000	
6137	Indemnités de représentation	672 390 000		355 278 000		250 378 000		411 088 000	
6138	Indemnité kilométrique	191 100 000		129 900 000		214 760 000		234 000 000	
6139	Autres Indemnités	60 616 265 204		70 906 858 349		74 785 700 000		79 819 989 000	
	<b>Sous-total : Primes et indemnités</b>	<b>146 544 978 004</b>	<b>-</b>	<b>179 813 499 646</b>	<b>-</b>	<b>172 804 129 200</b>	<b>-</b>	<b>190 305 519 020</b>	<b>-</b>
6141	Cotisations sociales F N R	41 577 647 000		43 521 333 704		44 122 244 000		63 762 918 000	
6142	Cotisations sociales I P R E S	2 972 143 000		4 902 061 511		5 423 666 000		7 199 969 000	
6143	Cotisations sociales C S S	1 137 517 000		1 190 349 282		1 339 872 000		1 708 797 000	
6149	Cotisations sociales non ventilées	4 143 880 821		1 831 358 000		3 288 495 000		2 436 906 000	
	<b>Sous-total : Cotisations sociales</b>	<b>49 831 187 821</b>	<b>-</b>	<b>51 445 102 497</b>	<b>-</b>	<b>54 174 277 000</b>	<b>-</b>	<b>75 108 590 000</b>	<b>-</b>
6151	Prise en charge médicale	850 000 000		2 634 321 000		3 124 733 000		1 980 225 000	
6159	Autres avantages nature non ventil	380 036 000							
	<b>Sous-total : Avantages en nature au personnel</b>	<b>1 230 036 000</b>	<b>-</b>	<b>2 634 321 000</b>	<b>-</b>	<b>3 124 733 000</b>	<b>-</b>	<b>1 980 225 000</b>	<b>-</b>
6161	Allocat familiales person hors statut	55 270 000							
6162	Allocations viagères	5 300 000 000							
6169	Autres allocations familiales	3 745 027 000		4 174 125 272		4 082 656 000		5 076 687 000	
	<b>Sous-total : Prestations familiales</b>	<b>9 100 297 000</b>	<b>-</b>	<b>4 174 125 272</b>	<b>-</b>	<b>4 082 656 000</b>	<b>-</b>	<b>5 076 687 000</b>	<b>-</b>
6171	Frais de formation du personnel	51 000 000				59 000 000			
	<b>Sous-total : Frais de formation du personnel</b>	<b>51 000 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>59 000 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
6192	Autres dépenses de personnel	14 688 000 000							
6193	Hospitalis. des agents de l'Etat	15 561 898 000		13 965 000 000		7 352 400 000		6 459 400 000	
6194	Transport des agents de l'Etat	4 464 252 000		372 186 000		174 330 000		175 000 000	
6199	Autres dépenses de personnel non ventilées (DPNV)	6 666 255 000							
	<b>Sous-total : Autres dépenses de personnel et DPNV</b>	<b>41 380 405 000</b>	<b>-</b>	<b>14 337 186 000</b>	<b>-</b>	<b>7 526 730 000</b>	<b>-</b>	<b>6 634 400 000</b>	<b>-</b>
	<b>Total général</b>	<b>526 000 000 000</b>	<b>-</b>	<b>565 600 287 000</b>	<b>-</b>	<b>586 000 000 000</b>	<b>-</b>	<b>683 218 912 060</b>	<b>-</b>

Suivant le Directeur de la Solde, jusqu'en 2017, la nomenclature budgétaire n'était pas mise à jour dans l'application Solde. Ce n'est qu'en 2018, que le décret relatif à la nomenclature budgétaire de 2012 a été implémenté dans le référentiel de cette application, ce qui a permis de générer une première situation d'exécution par ligne budgétaire du titre 2. Ces travaux se sont poursuivis en 2019 et 2020 pour aboutir à une situation d'exécution stabilisée.

Il y a lieu de souligner que les situations d'exécution du titre 2 de 2018, concernant la Primature, le ministère du Commerce et celui du Tourisme, produites par la DS ne satisfont

pas la requête de la Cour relative à une situation d'exécution par lignes budgétaires comme indiqué au tableau n°2 ci-dessus.

**Recommandation n°3 :**

**La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de veiller à la production de la situation d'exécution détaillée du titre 2 par lignes budgétaires.**

### 1.4.3. Dépassements sur crédits évaluatifs du titre 2

Les dépassements sur crédits évaluatifs sont imputables principalement au MEN, au MFA, au Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat, à la Présidence de la République et à la Primature.

Le tableau n°3 ci-dessous consolide par gestion les sections ayant connu des dépassements dont le détail figure à l'annexe n°2.

Tableau n°3 : Dépassements du titre 2 de 2015 à 2018

*En milliards de F CFA*

Gestions	Prévisions	Exécutions	Dépassements
2015	161,65	177,10	15,45
2016	574,02	651,31	77,29
2017	498,84	577,24	78,40
2018	Nd	Nd	Nd

Source : RELF 2015, 2016, 2017

Nd : Non disponibles

De 15,45 milliards de F CFA en 2015, les dépassements de crédits ont fortement augmenté en 2016 pour s'établir à 77,29 milliards de F CFA. Une légère hausse est notée en 2017 avec un dépassement de 78,40 milliards de F CFA.

L'exécution des lois de finances pour la gestion 2018 n'a pas fait l'objet de reddition complète parce que le MFB n'a pas produit à la Cour le projet de loi de règlement (PLR) y relatif.

Même si ces dépassements sur crédits évaluatifs ne sont pas irréguliers, leur hausse significative et récurrente révèle une faible maîtrise des prévisions du titre 2.

### 1.4.4. Dépassements sur crédits limitatifs du titre 2

La loi n°2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances dispose, en son article 12, que « (...) les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. »

S'agissant du titre 2, les crédits limitatifs concernent les rubriques de dépenses autres que les « traitements et accessoires » et « indemnités de logement ». Il en est ainsi à titre d'exemple des indemnités pour travaux supplémentaires, des indemnités pour vacation et des indemnités kilométriques.

En l'absence de données concernant toutes les rubriques auxquelles s'appliquent les crédits limitatifs, l'analyse porte, à titre illustratif, sur les indemnités pour travaux supplémentaires.

Pour ces dernières, le décret n°95-176 modifiant le décret n°79-208 du 3 mars 1979, fixant les conditions d'attribution des indemnités pour travaux supplémentaires, dispose en son article 2 que le mandatement de celles-ci « (...) s'effectue sans limitation d'effectifs mais dans la limite des crédits prévus à cet effet par la loi de finances de l'année. L'épuisement des crédits ouverts entraîne l'arrêt immédiat des mandatements et aucune rallonge ne sera accordée pour couvrir d'éventuelles insuffisances. »

Le tableau n°4 ci-après retrace les dépassements notés sur l'exécution des crédits pour travaux supplémentaires qui culminent à 1,240 milliard de F CFA en 2017.

**Tableau n°4 : Récapitulatif des dépassements sur les crédits relatifs aux indemnités pour travaux supplémentaires de 2015 à 2018**

Libellés section	Crédits de la gestion	Ordonnancements	Dépassements
2015	1 981 439 000	2 433 985 445	452 546 445
2016	3 958 115 000	4 725 567 807	767 452 807
2017	6 692 883 113	7 933 184 000	1 240 300 887
2018	5 511 364 000	5 770 518 156	259 154 156

Le détail de ces dépassements ainsi que les sections concernées figurent à l'annexe n°3. Ces dépassements illustrent le défaut de maîtrise des prévisions des dépenses de personnel.

**Recommandation n°4 :**

*La Cour demande au Directeur général du Budget de respecter les autorisations budgétaires pour ce qui concerne les dépenses de personnel adossées à des crédits limitatifs, notamment les indemnités pour travaux supplémentaires.*

**2. Structure, évolution et suivi de la masse salariale**

Sont successivement analysés la structure, l'évolution et le mécanisme de suivi de la masse salariale.

**2.1. Structure et évolution de la masse salariale**

La masse salariale est composée de deux grandes rubriques : les postes principaux de dépenses et les postes secondaires. Le détail des différents postes est indiqué au tableau n°5 ci-dessous.

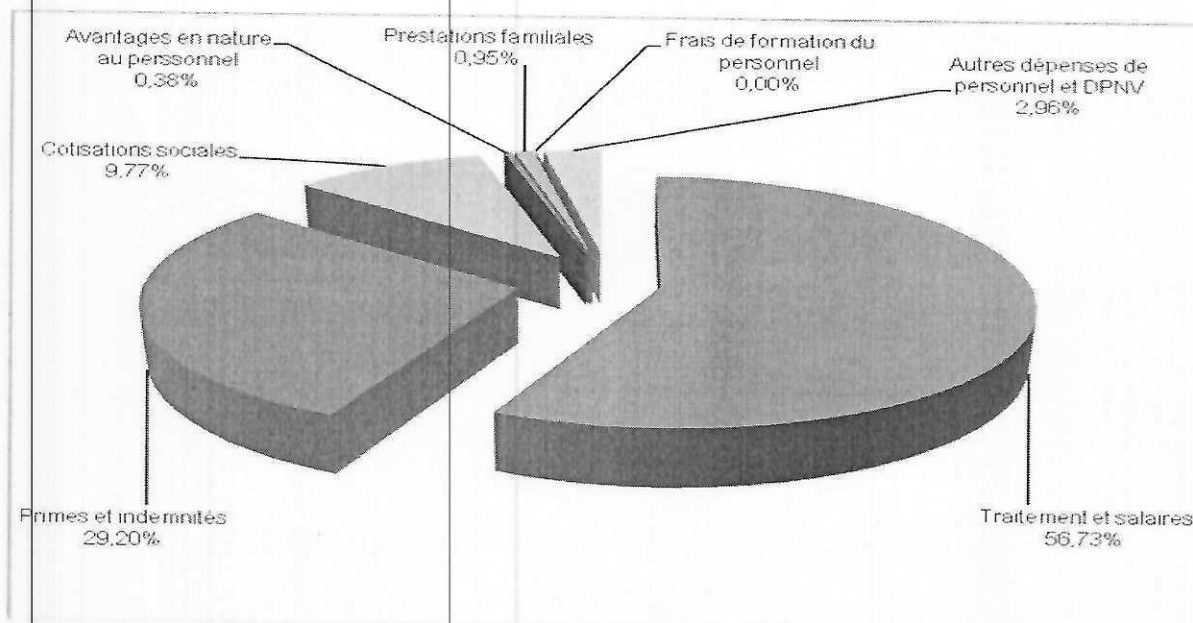
**Tableau n°5 : Structure de la masse salariale (titre 2)**

Postes principaux	Postes secondaires
Eléments fixes (Solde indiciaire, augmentations, primes scolaires, indemnités de logements, de fonction, de responsabilité, de sujétion etc...)	Dépenses de santé
Eléments variables (Rappels, HS, vacations, et autres primes et indemnités etc...)	Pensions d'invalidité
Rubriques composées (complément de solde, Indemnités de résidences et d'enseignements etc...)	Salaires des personnels locaux des ambassades
Prestations et allocations familiales	Régularisation du FNR
Cotisations sociales (parts contributives)	Autres régularisations
Montant net (Indemnités différentiels)	

Sources : Direction de la Solde

Sur la période sous revue, la décomposition de la masse salariale est indiquée au graphique n°1 ci-dessous.

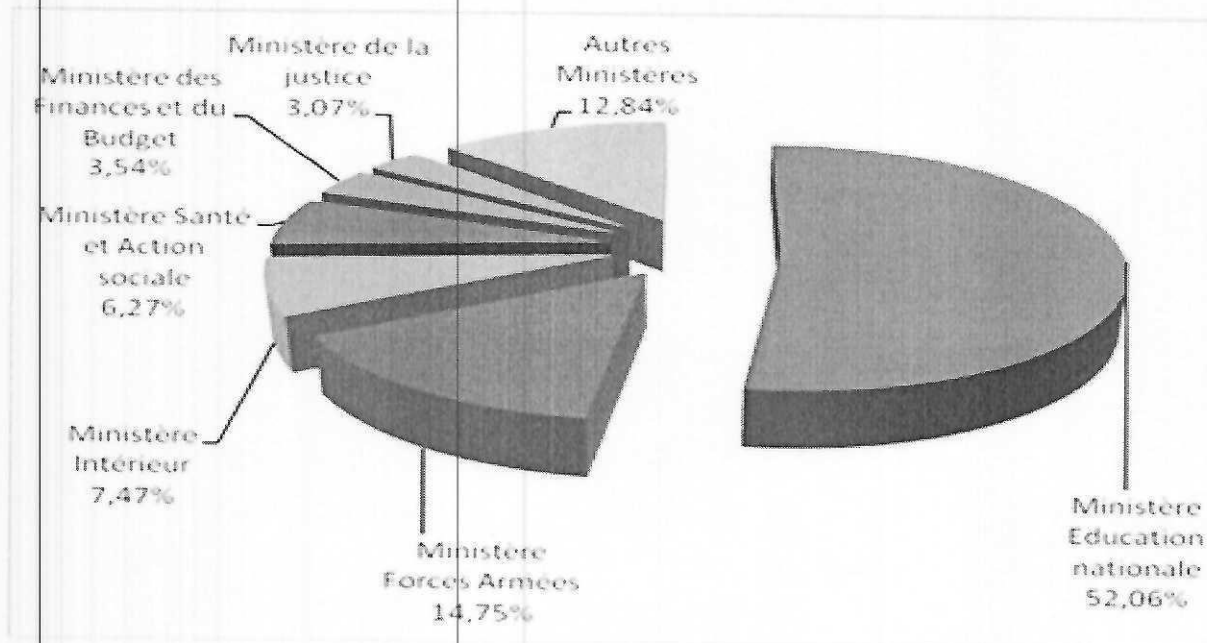
**Graphique n°1 : Répartition globale des rubriques du titre 2 de 2015 à 2018**



Les « *traitements et salaires* » et les « *primes et indemnités* » constituent les postes les plus importants avec des parts respectives de 56,73% et 29,20% dans la masse salariale, soit un total de 85,93%.

Analysée par section, la masse salariale est répartie comme indiqué au graphique n°2 ci-dessous.

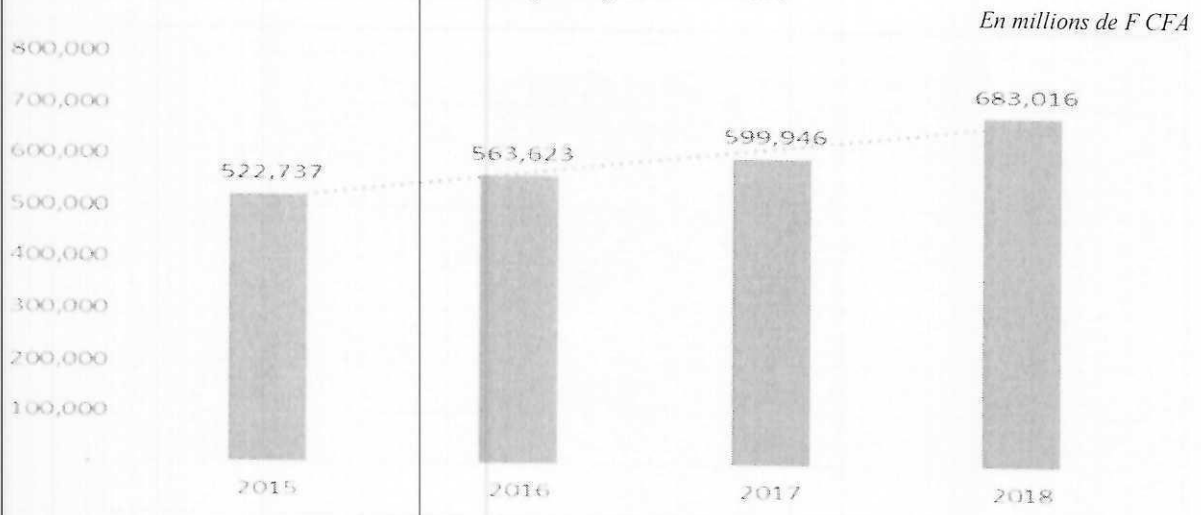
**Graphique n°2 : Répartition de la masse salariale par section**



Le MEN absorbe plus de 52% de la masse salariale. Il est suivi par les ministères des Forces armées, de l'Intérieur, de la Santé et de l'Action sociale et le MFB.

L'évolution de la situation d'exécution du titre 2 de 2015 à 2018 montre une hausse constante aussi bien en prévision qu'en réalisation comme retracée au graphique n°3 qui suit.

Graphique n°3 : Evolution de la masse salariale (titre 2) de 2015 à 2018



La masse salariale a régulièrement augmenté de 2015 à 2018. La variation est passée de 7,82% entre 2015 et 2016 à 13,85% entre 2017 et 2018. Cette situation est liée, d'une part, à l'augmentation des effectifs et, d'autre part, au paiement de nouvelles primes et indemnités par l'Etat.

La DS explique cette tendance haussière de la masse salariale durant la période sous revue par :

- la mise en œuvre des engagements financiers de l'Etat suite à la signature des protocoles d'accord signés avec les organisations syndicales du secteur de l'Education (2014-2018) ;
- la satisfaction de certaines revendications du secteur de la santé au profit des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes ;
- la mise en œuvre de la retraite complémentaire des fonctionnaires civils et militaires pour revaloriser leurs pensions de retraite ;
- l'amélioration des conditions de travail des forces de défense et de sécurité.

Ainsi, 24,4 milliards de F CFA, 29,4 milliards de F CFA et 52 milliards de F CFA ont été versés aux agents des corps enseignants respectivement en 2016, 2017 et 2018.

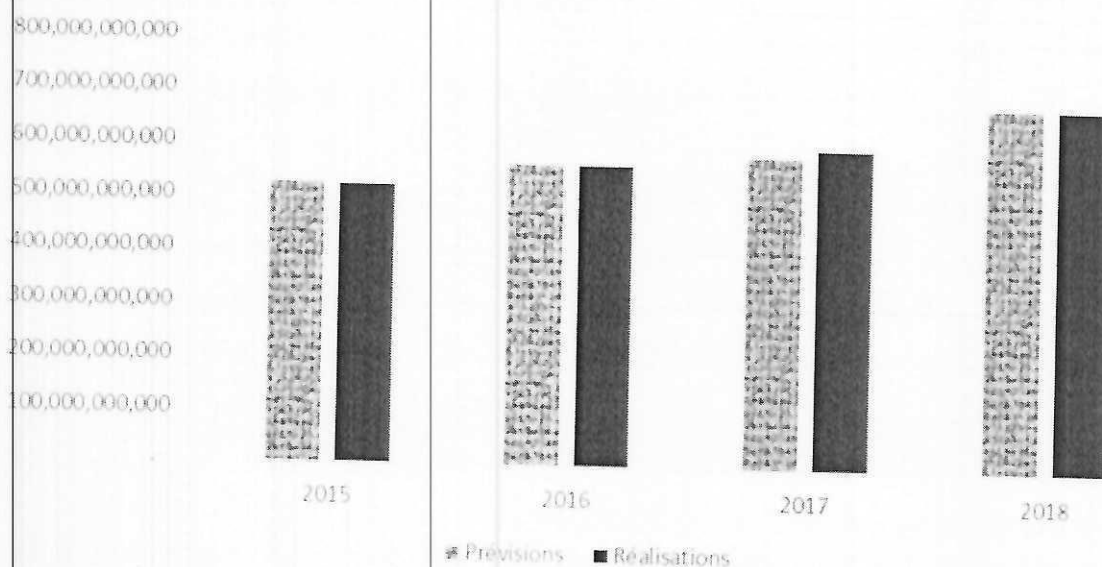
En outre, une forte augmentation de la masse salariale est constatée entre 2015 et 2018 favorisée essentiellement par deux facteurs :

- l'évolution des effectifs des agents qui émargent au niveau du titre 2 qui sont passés, selon les données obtenues du logiciel de la Solde et exploités par la Cour, de 90 230 agents en 2015 à 135 359 agents en 2018 ;

- l'augmentation des primes, indemnités et allocations de plus en plus importante et touchant presque tous les secteurs de l'administration, notamment l'éducation et la santé.

L'évolution des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018 est illustrée par le graphique n°4 ci- après.

Graphique n°4 : Prévisions et réalisations des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018



L'exécution des dépenses de personnel par la DS durant la période sous revue est retracée au tableau n°6 qui suit.

Tableau n°6 : Exécution des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Salaires, primes et indemnités	480 719 616 648	540 336 827 541	572 565 845 830	658 845 436 107
Retenus, Cotisations sociales, dépenses de santé et de transport	42 016 966 852	23 285 917 422	27 379 715 394	23 452 930 783
Total dépenses de personnel	522 736 583 500	563 622 744 963	599 945 561 224	682 298 366 890
Taux d'évolution %	Na	7,82%	6,44%	13,73%
Taux de croissance du PIB*	5,28%	6,84%	6,43%	6,80%

Source : DGB/Direction de la solde/logiciel

(\*) RELF de la Cour et rapport surveillance multilatérale de l'UEMOA, 2019

Le taux de croissance de la masse salariale est supérieur à celui du PIB nominal surtout en 2018 où les taux respectifs de 13,73% et 6,80% ont été enregistrés, soit un écart de 6,93 points. Ainsi, la masse salariale croît plus vite que la richesse nationale. Sur le long terme, si cette trajectoire n'est pas maîtrisée, se posera un problème de soutenabilité budgétaire de la masse salariale.

Une politique reposant sur sept (7) axes a été, selon le Directeur de la Solde, mise en œuvre pour maîtriser cette progression de la masse salariale : le gel de l'octroi de nouvelles indemnités, la réalisation d'un audit biométrique permettant d'assainir le fichier de la Solde, le transfert des charges de personnel des institutions dans leur propre dotation budgétaire, l'audit sur la rémunération, la rationalisation des recrutements, la mise en place d'une

gouvernance axée sur les risques et d'un dispositif de contrôle interne et la rationalisation des éléments variables avec l'application stricte des textes qui les régissent.

La Cour constate que, malgré cette politique, en 2018, la masse salariale a connu le taux d'évolution le plus élevé de la période sous revue (13,73%).

**Recommandation n°5 :**

***La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de veiller à la maîtrise de la progression de la masse salariale.***

Par ailleurs, il faut relever pour la gestion 2018 que le montant des réalisations s'élève à 683 016 410 509 F CFA dans le CGAF produit à la Cour contre 682 298 366 890 F CFA pour la DS ; soit un écart de 718 043 619 F CFA.

Selon le Directeur de la Solde, l'écart est seulement de 47 678 215 F CFA de plus pour la DGCPT et résulte d'une divergence d'approche, d'une part, sur la comptabilisation par le Trésor des avances Tabaski et Mecque d'un montant de 6 670 365 404 F FCFA qui constituent des opérations inscrites dans les CST et non au budget général et, d'autre part, sur la non prise en compte par le Trésor des dépenses relatives au personnel local des ambassades provisionnées pour 6 milliards de F CFA. Il a ajouté qu'une réponse définitive sera transmise à la Cour avec le concours des services compétents concernant cet écart lié surtout à l'absence d'harmonisation et de mise à jour de la nomenclature au niveau des différents acteurs (DS, DTAI et DGCPT) et aux difficultés de réconciliation des données.

La Cour relève que le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor n'a donné aucune explication et que la DS n'a pas produit le tableau retraçant l'écart de 47 678 215 F CFA qu'il évoque dans sa réponse.

En outre, les données d'un montant de 681 638 904 915 F CFA fournies en réponse à la Cour sont en contradiction avec celles de la note du Directeur de la Solde adressée au Ministre des Finances et du Budget ainsi que celles de l'application Solde faisant état d'un montant de 682 298 366 890 F CFA. De plus, les données des ordonnancements ainsi contestées par la DS figurent dans le CGAF produit à la Cour dans le cadre du RELF.

## **2.2. Limites du suivi de la masse salariale**

Le suivi de la masse salariale est caractérisé par l'absence de texte encadrant le Comité de suivi et des insuffisances relatives aux outils de suivi.

### **2.2.1. Comité de suivi non formalisé**

Le suivi de la masse salariale fait intervenir un certain nombre d'acteurs regroupés au sein d'un comité qui comprend la DGCPT, la DPB, la DTAI, la DP et la DS. Chaque mois, la DTAI présente les statistiques relatives à la masse salariale qui sont discutées et éventuellement réajustées. Cependant, il n'existe pas de texte portant création, organisation et fonctionnement de ce comité.



La DS envisage désormais d'associer les DAGE des ministères aux travaux du Comité de suivi. Dans le même temps, un retrait progressif de la DTAI est amorcé.

Pour les ministères qui ont une DRH, la participation de celle-ci est souhaitable.

### **2.2.2. Limites des outils de suivi**

Le manuel de procédures en vigueur à la DS ne comporte pas un volet « projection de la masse salariale » (démarche, méthodes de calcul, déterminants, éléments de calcul et de pondération).

En dehors des travaux du Comité de pilotage, la DS élabore des fiches de suivi. Avant 2018, le suivi mensuel consistait à diviser par 12 la masse salariale annuelle et à veiller aux réalisations mensuelles. L'inconvénient de ce mode de suivi est qu'il ignore les variations réelles et celles des gestions précédentes.

Pendant la période sous revue, la DS n'avait pas accès à SYSBUDGEP. Cependant, depuis 2019, l'accès est autorisé même s'il n'est pas permanent. Il convient de préciser que cette application, gérée par la DSI, n'a pas d'interface avec celle de la DS.

## **3. L'imputation budgétaire des dépenses de personnel**

Il ressort de la lecture combinée des articles 8 et 9 de la LOLF de 2001, applicable aux lois de finances de la période sous revue, que les dépenses ordinaires sont groupées sous quatre titres dont l'un est réservé aux dépenses de personnel. Les crédits se rapportant à ces dépenses sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination.

Par ailleurs, la nomenclature des dépenses de l'Etat, durant les gestions sous revue est régie par le décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004 portant NBE qui reprend les mêmes principes de spécialisation des crédits selon leur nature et leur destination.

Cependant, en sus du titre 2, l'annexe 2 du décret portant NBE prévoit des rubriques favorisant la prise en charge de rémunérations versées par l'Etat par le titre 3.

Il s'y ajoute que d'autres dépenses de personnel sont logées dans les titres 4, 5 et 7.

### **3.1. Eparpillement des dépenses de personnel dans d'autres titres du budget**

Le décret n°2004-1320 du 30 septembre 2004 abrogeant et remplaçant le décret n°2001-857 portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE), précisément en son annexe 2 relative à la classification par nature des dépenses du budget général, impute les dépenses de personnel au titre 2.

Hormis ce titre, d'autres titres retracent les dépenses de personnel qui ne sont pas comptabilisées comme telles.

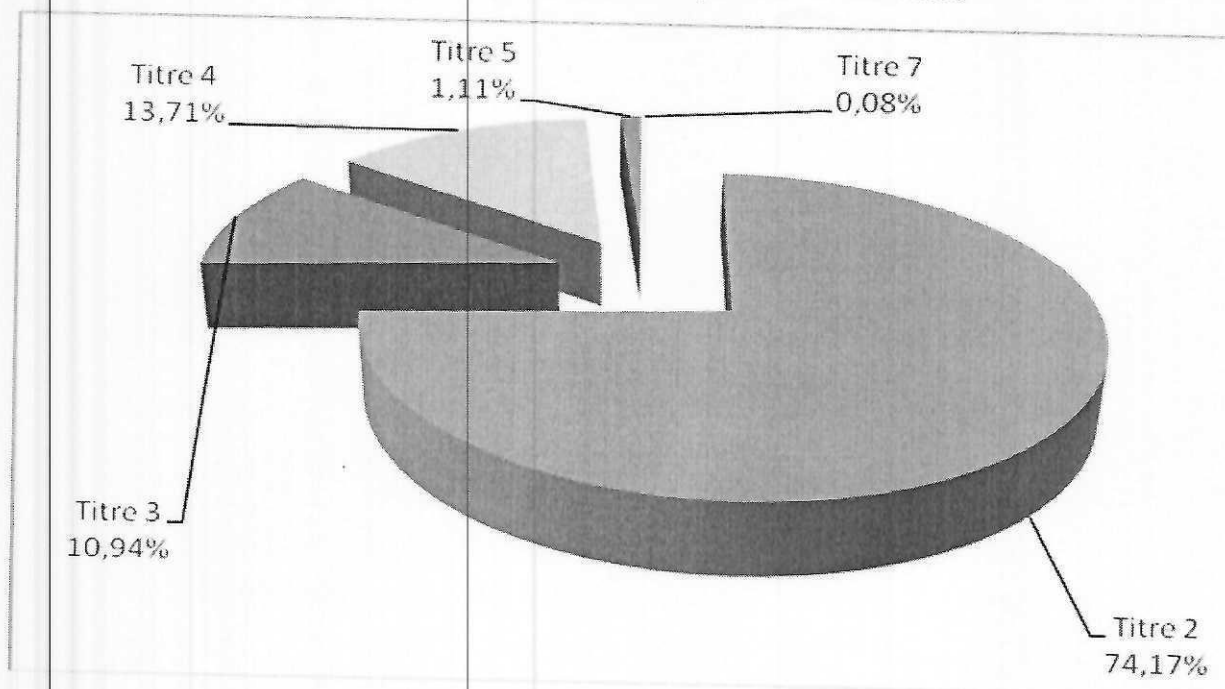
Le tableau n°7 ainsi que le graphique n°5 ci-dessous indiquent la part de chaque titre dans la prise en charge des dépenses de personnel.

Tableau n°7 : Répartition des dépenses de personnel par titre de 2015-2018

Rubriques	Crédits ordonnancés	Part dans les dépenses de personnel%
Titre2	522 736 583 500	71,51
Titre3	10 318 2980 829	14,12
Titre4	96 911 550 000	13,26
Titre5	7 616 242 187	1,04
Titre7	563 617 170	0,08
<b>Sous-total 2015</b>	<b>731 010 973 686</b>	<b>100,00</b>
Titre2	563 622 744 963	70,02
Titre3	97 084 042 298	12,06
Titre4	134 680 182 039	16,73
Titre5	9 007 750 050	1,12
Titre7	593 040 006	0,07
<b>Sous-total 2016</b>	<b>804 987 759 356</b>	<b>100,00</b>
Titre2	599 945 561 224	71,77
Titre3	78 785 334 005	9,43
Titre4	147 500 992 552	17,65
Titre5	9 055 146 876	1,08
Titre7	609 235 813	0,07
<b>Sous-total 2017</b>	<b>835 896 270 470</b>	<b>100,00</b>
Titre2	682 298 366 890	83,05
Titre3	70 244 448 355	8,55
Titre4	58 619 002 682	7,13
Titre5	9 763 280 753	1,19
Titre7	675 273 875	0,08
<b>Sous-total 2018</b>	<b>821 600 372 555</b>	<b>100,00</b>

Sources: Exploitation données SIGFIP, DS

Graphique n°5 : Parts moyennes des dépenses de personnel par titre de 2015 à 2018



Il ressort du graphique que les dépenses de personnel imputées sur les titres autres que le titre 2 représentent en moyenne plus de 25% des dépenses exécutées.

### 3.1.1. Dépenses de personnel imputées au titre 3

Au titre 3 relatif aux « dépenses de matériel et de travaux d'entretien applicables au fonctionnement des services » selon la LOLF de 2001 ou « dépenses de fonctionnement hors personnel hors transferts » selon la NBE, sont aussi imputées les rémunérations des contractuels et vacataires, notamment ceux du MEN et du MSAS.

En fait, ces personnels, même régis par le Code du travail, n'en demeurent pas moins des agents de l'Etat au même titre que le personnel local des ambassades du Sénégal dont les rémunérations sont prises en charge au titre 2.

Du reste, selon l'exposé des motifs de la LFI pour l'année 2018, la masse salariale est « un concept technique qui renvoie à l'ensemble des salaires et accessoires versés aux personnels qui sont liés à l'Etat par un contrat de travail en bonne et due forme, qu'il s'agisse d'un contrat de droit public (les fonctionnaires) ou de droit privé (les agents non fonctionnaires) ».

Les agents contractuels du MEN et du MSAS, contrairement aux agents bénéficiant de contrats spéciaux, sont rémunérés à partir du titre 3, donc hors du champ de la DS.

- **Contractuels du MEN**

Le MEN fait recours à des agents contractuels (maîtres et professeurs) pour pallier le manque d'enseignants dans le secteur de l'éducation. La rémunération de ces agents n'est pas imputée au titre 2 dépenses de personnel, mais au titre 3 réservé aux dépenses de fonctionnement.

Durant la période sous revue, les rémunérations des contractuels du MEN imputées au titre 3 ainsi que leur évolution sont indiquées au tableau n°8 suivant.

Tableau n°8 : Evolution des rémunérations des contractuels du MEN de 2015 à 2018

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Réalisations	99 447 031 322	89 726 193 568	72 496 283 188	54 278 587 282
Taux d'évolution	Na	-9,77%	-19,20%	-25,13%

Source : PGT DGCPT DAGE MEN

La mise en solde des contractuels du MEN entraînant leur prise en charge au niveau du titre 2, explique la diminution régulière des ordonnancements du titre 3.

- **Contractuels du MSAS**

Les agents contractuels du MSAS sont recrutés par l'Etat mais aussi par les partenaires techniques et financiers et mis à la disposition du ministère pour combler le déficit en personnel dans les structures de santé. Leurs rémunérations ne sont pas imputées au titre 2 dépenses de personnel, mais aux titres 3 et 5 réservés respectivement aux dépenses de fonctionnement et d'investissement exécutées par l'Etat.

Durant la période sous revue, les rémunérations des contractuels du MSAS imputées au titre 3 ainsi que leur évolution sont indiquées au tableau n°9 suivant.

Tableau n°9 : Evolution des rémunérations des contractuels du MSAS de 2015 à 2018 (titre 3 et 5)

Rubriques	2015	2016	2017	2018
<b>Titre 3</b>				
Réalisations	1 700 422 499	3 918 340 748	4 835 666 394	8 647 217 447
<b>Titre 5</b>				
Réalisations	247 853 462	199 809 150	192 167 897	199 809 150
<b>Total titres 3 et 5</b>				
Réalisations	1 948 275 961	4 118 149 898	5 027 834 291	8 847 026 597
Taux d'évolution	Na	130,43%	23,41%	78,82%
Effectifs	1 118	1 387	2 500	2 874
Taux d'évolution		19,40%	80,24%	14,96%

Source : MSAS/DRH

Il faut noter que les rémunérations des contractuels du MSAS sont également imputées au titre 5 comme retracé au tableau ci-dessus. Toutefois, ces imputations constituent une part modeste par rapport au total des ordonnancements.

Globalement, les rémunérations des contractuels du MSAS imputées aux titres 3 et 5 ont augmenté de 130,43% entre 2015 et 2016 et de 78,82% entre 2017 et 2018. Leur évolution n'est pas proportionnelle à celle des effectifs qui a varié de 19,40% entre 2015 et 2016 et de 14,96% entre 2017 et 2018.

Interpellé sur cette discordance entre la variation de la masse salariale et celle des effectifs de 2017 à 2018, le Directeur des Ressources humaines du MSAS n'a fourni aucune réponse.

- **Discordances entre la PGT et les DAGE sur la rémunération des contractuels**

Il est constaté des écarts entre les situations d'exécution des dépenses de personnel des contractuels imputées au titre 3 produites par les DAGE du MEN et du MSAS et celle de la PGT.

✓ **Au MEN**

L'exécution des dépenses de personnel des contractuels du MEN imputées au niveau du titre 3 est présentée au tableau n°10 qui suit.

Tableau n°10 : Exécution des dépenses de personnel du titre 3 MEN de 2015 à 2018

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Nets payés	86 375 571 225	79 271 911 453	62 745 275 038	52 397 544 802
IPRES	12 360 746 590	11 561 559 916	9 148 449 473	7 463 907 549
CSS	2 449 878 480	2 268 609 840	1 805 711 040	1 527 568 560
IPM	1 645 784 460	1 539 560 700	1 210 917 600	986 253 300
IR	4 268 278 481	3 936 171 739	3 046 263 437	2 316 467 256
VRS	4 480 933 681	4 133 737 239	3 202 811 337	2 446 911 656
TRIMF	212 655 200	197 565 500	156 547 900	130 444 400
<b>Total dépenses de personnel</b>	<b>111 793 848 117</b>	<b>102 909 116 387</b>	<b>81 315 975 825</b>	<b>67 269 097 523</b>

Source : DAGE/MEN

De 2015 à 2018, la situation d'exécution des dépenses de personnel du titre 3 produite par la DAGE du MEN comparée à celle de la PGT fait ressortir des écarts qui sont retracés au tableau n°11 qui suit.

**Tableau n°11 : Ecart entre réalisations PGT et situation d'exécution DAGE/MEN pour le titre 3**

Intitulés	2015	2016	2017	2018
Ordonnancement SIGFIP (1)	99 457 053 815	89 816 097 622	72 605 195 646	56 572 214 934
Réalisations PGT (2)	99 447 031 322	89 726 193 568	72 496 283 188	54 278 587 282
Situation exécution DAGE* (3)	102 551 164 580	99 352 257 535	80 070 321 458	63 410 273 283
<b>Ecart (4) = (2) - (3)</b>	<b>- 3 104 133 258</b>	<b>- 9 626 063 967</b>	<b>- 7 574 038 270</b>	<b>- 9 131 686 001</b>

Source : PGT - DAGE/MEN

(\*) : Pour la DAGE, la situation produite n'intègre pas les montants impayés relevés au tableau n°60.

Le DAGE du MEN précise que les informations contenues dans les tableaux n°10 et 11 constituent des données prévisionnelles dans FINPRONET et non la situation réelle de l'exécution qui se trouve dans SIGFIP.

Le Payeur général du Trésor indique, quant à lui, qu'il n'a pas toutes les habilitations pour la production de données tirées de SYSBUDGEP et que même les données issues de l'extraction demandée présentent toujours des écarts. Il ajoute qu'il ne tient pas de comptabilité auxiliaire des dépenses ; le progiciel ASTER ne générant pas d'informations y relatives.

La Cour précise que les montants fournis par la DAGE sont tirés de la situation d'exécution produite à partir de FINPRONET par le gestionnaire de ladite application. Il ressort des échanges avec ce dernier que ces données sont provisoires et méritent d'être retraitées pour tenir compte des mises en solde intervenues entre-temps.

✓ **Au MSAS**

L'exécution des dépenses de personnel des contractuels du MSAS imputées au niveau du titre 3 est présentée au tableau n°12 qui suit.

**Tableau n°12 : Exécution des dépenses de personnel du titre 3 MSAS de 2015 à 2018**

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Masse salariale	1 579 153 860	3 138 196 698	4 098 749 330	6 743 228 235
Retenues	417 630 674	843 764 391	987 149 124	2 112 199 209
<b>Total des dépenses de personnel</b>	<b>1 996 784 534</b>	<b>3 981 961 089</b>	<b>5 085 898 454</b>	<b>8 855 427 444</b>

Source : DAGE/MSAS

Des écarts ont été constatés entre la situation d'exécution des dépenses de personnel du titre 3 du MSAS et celle produite par la PGT pour ces mêmes dépenses. Le tableau n°13 ci-dessous présente les différents écarts constatés de 2015 à 2018.

**Tableau n°13 : Ecart entre réalisations PGT et situation d'exécution DAGE/MSAS pour le titre 3**

Intitulés	2015	2016	2017	2018
Réalisations PGT	1 948 275 961	4 118 149 898	5 027 834 291	8 847 026 597
Situation exécution DAGE*	1 996 784 534	3 981 961 089	4 930 783 738	8 747 631 204
<b>Ecart</b>	<b>- 48 508 573</b>	<b>136 188 809</b>	<b>97 050 553</b>	<b>99 395 393</b>

Source : PGT - DAGE/MSAS

(\*) : Pour la DAGE, la situation produite n'intègre pas les montants impayés relevés au tableau n°60

Le Payeur général du Trésor a donné les mêmes explications que pour les écarts constatés dans la situation d'exécution des rémunérations des contractuels du MEN.

**Recommandation n°6 :**

**La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de faire accorder au Payeur général du Trésor des habilitations dans SYSBUDGEP pour lui permettre de générer des situations d'exécution des lignes budgétaires relatives aux dépenses de personnel.**

Enfin, il faut signaler qu'en dehors des rémunérations des contractuels du MEN et du MSAS, d'autres dépenses de personnel sont imputées au titre 3. Il s'agit notamment de la prime d'incitation au recouvrement (PIR) et des indemnités de vacances pour heures de budget (HB).

**3.1.2. Dépenses de personnel imputées au titre 4**

Au titre 4, « dépenses de transfert courant » est imputée la subvention de fonctionnement allouée aux établissements publics, aux agences et structures assimilées. Cette subvention renferme des charges liées aux dépenses de matériels et de travaux d'entretien et à la rémunération du personnel.

Cependant, du fait de leur non spécification dans les prévisions et de l'indisponibilité de l'information, la Cour n'est pas en mesure de retracer les parts respectives de ces deux composantes.

**3.1.3. Dépenses de personnel imputées au titre 5**

L'analyse des fichiers du SIGFIP a permis de relever les rubriques de dépenses de personnel imputées aux titre 5 « investissements exécutés par l'Etat ». Sont concernés par ces imputations 152 projets ainsi qu'il ressort de l'exploitation des fichiers produits par la Direction des Systèmes d'Information (DSI) de la DGB. La situation des ordonnancements du titre 5 durant la période sous revue est retracée au tableau n°14 qui suit.

**Tableau n°14 : Rémunérations imputées au titre 5 de 2015 à 2018**

*En F CFA*

Lignes	Rubriques	2015	2016	2017	2018
6111	Soldes et accessoires	3 868 749 674	4 240 750 383	4 560 024 588	5 472 760 865
6113	Heures supplémentaires	6 967 499	10 786 336	11 164 511	13 941 000
6131	Indemnités de Fonction			-	
6137	Indemnités de représentation		25 600 000	38 520 000	44 680 000
6139	Autres Indemnités	378 540 080	677 298 975	945 498 938	1 073 446 517
6142	Cotisations sociales I P R E S	4 458 901	8 475 646	-	1 564 880
6149	Cotisations sociales non ventilées	916 315 490	833 970 583	905 967 443	1 056 558 653
6151	Prise en charge médicale	231 043 227	217 656 020	191 198 377	179 863 463
6159	Autres avantages en nature non ventilées				6 700 000
6169	Autres allocations familiales			-	
6171	Frais de formation du personnel	2 210 167 316	2 993 212 107	2 402 773 019	1 913 765 375
6192	Autres dépenses de personnel				
	<b>Totaux</b>	<b>7 616 242 187</b>	<b>9 007 750 050</b>	<b>9 055 146 876</b>	<b>9 763 280 753</b>

Source : SIGFIP

Durant la période sous revue, les dépenses de personnel imputées au titre 5 ont connu une tendance haussière avec une forte variation de 18,27% enregistrée entre 2015 et 2016.

En dehors du titre 5, il est constaté la prise en charge de dépenses de personnel par des CST.

### 3.1.4. Dépenses de personnel imputées au titre 7

L'analyse des fichiers du SIGFIP a permis de relever les rubriques de dépenses de personnel imputées au titre 7 « *comptes spéciaux du Trésor* » (CST). Sont concernés les comptes d'affectation spéciale (CAS) « *frais de contrôle des entreprises à participation publique* » section 21 et « *caisse d'encouragement à la pêche et aux industries annexes* » section 40.

Le tableau n°15 ci-dessous retrace pour l'année 2018, les réalisations globales de dépenses de personnel imputées à ces deux C.A.S.

Tableau n°15 : Rémunérations imputées au titre 7 en 2018

Lignes	Rubriques	Crédits ouverts	Crédits ordonnancés	Payés
6111	Soldes et accessoires	550 000 000	544 265 004	541 452 284
6113	Heures supplémentaires	35 000 000	34 238 695	34 238 695
6139	Autres Indemnités	26 000 000	24 450 000	24 450 000
6131	Indemnités de Fonction	4 000 000	1 650 000	1 650 000
6138	Indemnité kilométrique	2 000 000	-	-
6135	Indemnité de vacation	15 000 000	13 715 000	13 715 000
6142	Cotisations sociales I P R E S	7 000 000	4 789 911	4 201 491
6149	Cotisations sociales non ventilées	50 000 000	49 495 265	49 495 265
6199	Autres dépenses de personnel non ventilées	2 800 000	2 670 000	2 670 000
6143	Cotisations sociales CSS	1 000 000		
<b>Totaux</b>		<b>692 800 000</b>	<b>675 273 875</b>	<b>671 872 735</b>

Source : SIGFIP

Le paiement de traitements et accessoires ou d'indemnités à des agents de l'Etat par imputation directe à un CST contribue aussi à l'éclatement de la masse salariale.

En définitive, la question de la fiabilité des données budgétaires relatives à la masse salariale a toujours été soulevée dans les différents RELF. D'ailleurs, l'exposé des motifs de la loi n°2017-35 du 21 décembre 2017 portant loi de finances pour la gestion 2018, évoque le caractère non exhaustif des montants affectés à la masse salariale.

Ainsi, le document informe sur les rémunérations budgétisées hors titre 2 comme suit :

- « le titre 3 englobe les rémunérations versées aux professeurs et vacataires du ministère de l'Education, aux agents de la santé et à ceux du secteur de l'environnement ;
- le titre 4 retrace les rémunérations des membres de l'Assemblée nationale, du Haut conseil des Collectivités territoriales et du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

- le titre 5 dont une partie est prévue pour la rémunération de personnel participant à l'exécution des projets d'investissement de l'Etat ».

### 3.2. Incidence sur le ratio masse salariale / recettes fiscales

Au-delà du caractère non exhaustif des montants avancés par le ministère chargé des finances, la pratique consistant à imputer des dépenses de personnel à des titres autres que le titre 2 a une influence sur le calcul du critère de convergence de l'UEMOA masse salariale / recettes fiscales. Le périmètre de calcul de la masse salariale détermine ce ratio.

Si l'option d'imputer les rémunérations à plusieurs titres permet de respecter le ratio *masse salariale/recettes fiscales*, elle ignore cependant le contenu réel de cette masse, au sens des normes internationales et des textes sur le TOFE.

Suivant l'article 8 de l'acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA instituant le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, ce ratio « ne doit pas excéder 35% en 2019 ».

Après intégration au titre 2 des rémunérations imputées aux autres titres, la Cour a obtenu des ratios nettement supérieurs aux ratios base titre 2 comme indiqué au tableau n°16 ci-dessous. Il convient de préciser que le montant recalculé par la Cour n'est pas exhaustif en raison de la non-disponibilité des données sur les rémunérations des personnels des établissements publics, agences et assimilés imputées au titre 4.

Tableau n°16 : Evolution des dépenses personnel/recettes fiscales de 2015 à 2018

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Recettes fiscales	1 585 121 655 636	1 785 811 991 728	1 839 554 033 751	1 980 648 043 815
Masse salariale (Solde)	522 736 583 500	563 622 744 963	599 945 561 224	682 298 366 890
Masse salariale (T <sub>2</sub> , T <sub>3</sub> , T <sub>4</sub> , T <sub>5</sub> et T <sub>7</sub> )*	730 962 128 639	805 041 598 653	835 777 292 191	822 287 989 359
Ratio base titre 2 (%)	32,98	31,56	32,61	34,45
Ratio recalculé (%)	46,11	45,08	45,43	41,52

Sources : SIGFIP, logiciel Solde

(\*) : Avec une réserve pour le titre 4 dont la subvention de fonctionnement n'a pas été intégrée parce que la part « traitement et accessoires » n'a pu être isolée.

Durant la période sous revue, le ratio « masse salariale/recettes fiscales » réel varie entre 46,11 et 41,52%. Il est donc nettement supérieur à celui retenu comme critère de convergence de l'UEMOA dont le plafond est de 35%.

Le ratio aurait été plus élevé si la masse salariale avait pris en compte les rémunérations des personnels des organismes publics (établissements publics, agences et autres structures similaires), conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n°2012-341 du 12 mars 2012 relatif au TOFE et aux recommandations de la note technique de l'UEMOA d'octobre 2018.



Ladite note préconise pour le Sénégal l'ajustement consistant à :

- intégrer, dans le titre 2, les rémunérations imputées aux titres 3 et 4 telles que celles versées aux personnels des établissements publics, agences et structures assimilées ainsi qu'aux volontaires et vacataires des secteurs de l'Enseignement et de la Santé.
- soustraire du titre 2, les éléments relatifs aux dépenses d'hospitalisation, de capital décès et autres prestations sociales.

Il s'y ajoute que l'article 2 du décret n°2012-341 du 12 mars 2012 portant TOFE consacre l'élargissement des dépenses de personnel aux autres structures publiques ; ce qui est conforme d'ailleurs aux prescriptions du Manuel de Statistiques des Finances publiques (MSFP) du FMI de 2001 et 2014.

**Recommandation n°7 :**

**La Cour recommande au Ministère des Finances et du Budget d'intégrer dans le calcul de la masse salariale des dépenses de personnel inscrites hors du titre 2.**

#### 4. Structure, évolution des effectifs et gestion des sorties

La maîtrise des effectifs de la fonction publique en relation avec la budgétisation des rémunérations imputées au titre 2 soulève un certain nombre de difficultés qui ont trait à la mobilité des agents et au recours croissant à des agents contractuels.

##### 4.1. Structure et évolution des effectifs

L'évolution des effectifs dont les rémunérations sont imputées au titre 2 de 2015 à 2018 est retracée au tableau n°17 qui suit.

Tableau n°17 : Evolution des effectifs du fichier Solde de 2015 à 2018

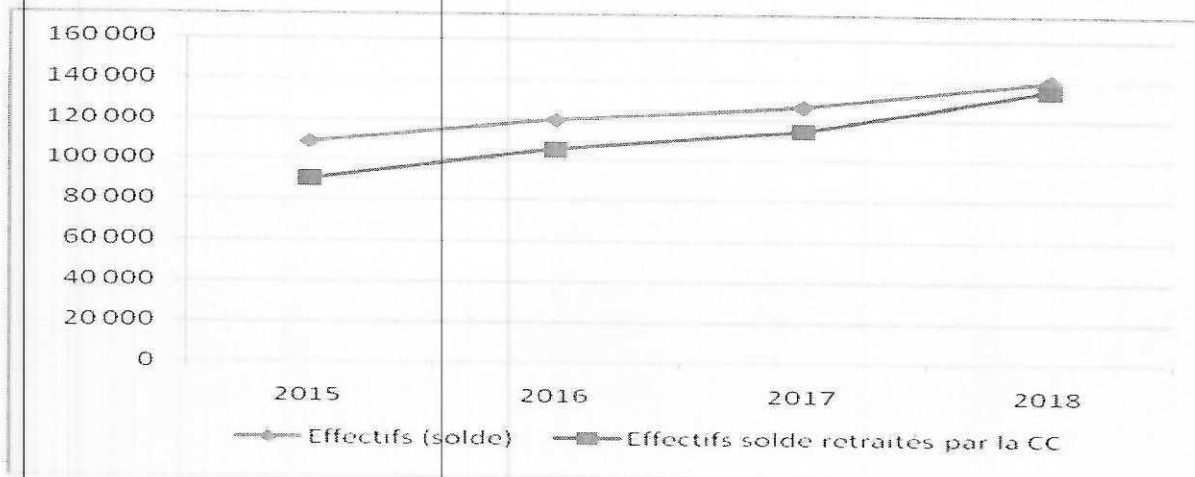
Rubriques	2015	2016	2017	2018
Effectifs (solde)	108 441	119 952	126 822	140 134
Taux d'évolution (%)	Na	10,61	5,73	10,50
Effectifs solde retraités par la CC	90 230	105 249	114 743	135 359

Durant la période sous revue, les effectifs des agents ont régulièrement augmenté passant de 108 441 en 2015 à 140 134 agents en 2018, selon les données fournies par la DS.

Toutefois, l'exploitation du fichier par la Cour révèle des discordances résultant d'un défaut de mise à jour des données. Ainsi, par gestion, le fichier obtenu ne prend en compte que les agents ayant effectivement perçu un salaire. A titre d'exemple, en 2018, l'effectif total est de 135 359 agents contre 140 134 pour la DS.

Ces discordances s'amenuisent progressivement, comme indiqué au graphique n°6 ci-dessous, en raison de l'effort de toilettage entrepris par la DS.

Graphique n°6 : Evolution des effectifs du fichier Solde de 2015 à 2018



De 2015 à 2018, le total annuel des agents de l'Etat payés à travers le titre 2 est en constante progression. Entre 2015 et 2016, les effectifs ont augmenté de 10,61%. Ce taux est passé à 5,73% en 2017 avant de s'établir en 2018 à 10,50%.

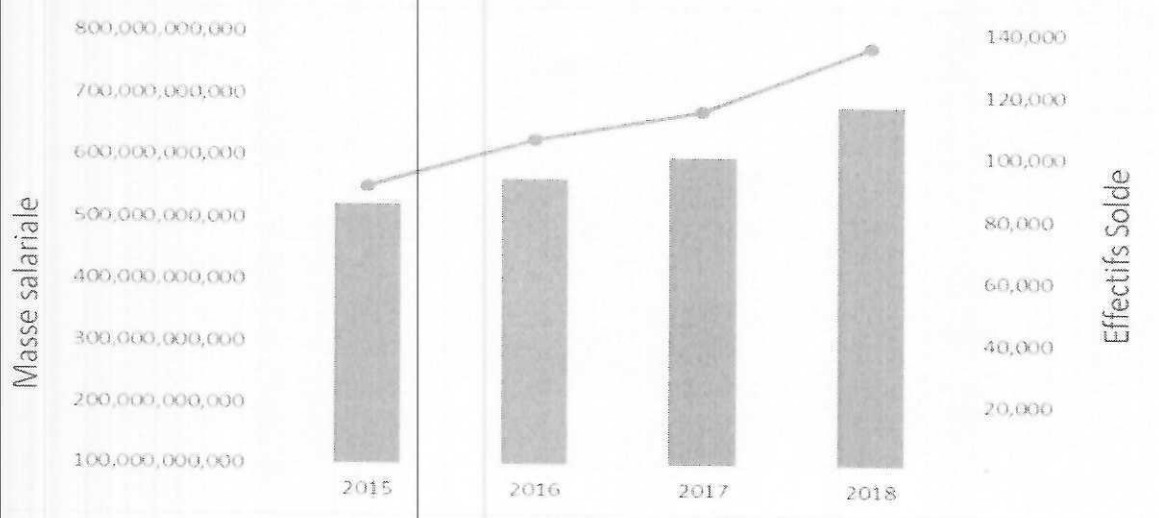
L'analyse de l'évolution des effectifs révèle que cette hausse est due, en grande partie :

- à la mise en solde de 10 000 professeurs et maîtres contractuels à partir de 2016 ;
- au recrutement massif au niveau des forces de défense et de sécurité ;
- au parachèvement des quotas de recrutement.

Ainsi, selon la note du Directeur de la Solde de juin 2018 adressée au Ministre des Finances et du Budget, « le secteur des Forces de défense et de Sécurité a enregistré le plus grand nombre de mis en solde (960 agents) pour la poursuite des missions régaliennes ; suivent les secteurs de l'Education et de la Formation (460 agents) conformément à l'engagement de l'Etat du Sénégal de recruter 10 000 professeurs et maîtres contractuels et de la Santé (65 agents). »

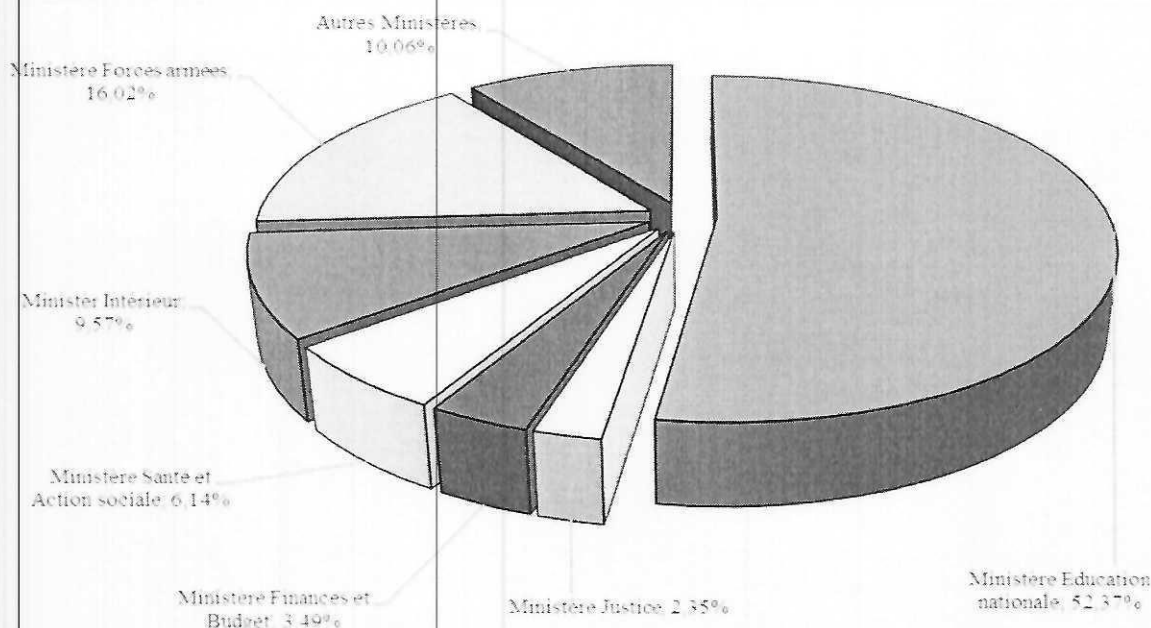
Sur la période sous revue, l'évolution de la masse salariale suit la même courbe que celle des effectifs comme indiqué au graphique n°7 ci-dessous.

Graphique n°7: Evolution comparée effectif et masse salariale de 2015 à 2018



Par section, la répartition des effectifs est illustrée par le graphique n°8 ci-dessous.

**Graphique n°8 : Répartition de l'effectif des agents publics par section**



Le Ministère de l'Éducation représente, en 2018, 52,36% des effectifs. Il est suivi des ministères des Forces armées (16,02%), de l'Intérieur (9,57%), de la Santé et de l'Action sociale (6,14%), de l'Economie et des Finances (3,49%), de la Justice (2,35%). Les autres ministères réunis font 10,06%.

L'analyse de la structure des effectifs des agents de l'Etat a permis de relever la prédominance des fonctionnaires, la faible représentation de la population féminine et la part prépondérante des agents de la hiérarchie B.

Les agents fonctionnaires représentent plus de trois quart du total des effectifs de la fonction publique contre moins du quart pour les agents non fonctionnaires.

Le tableau n°18 qui suit donne une description de la structure des effectifs et de leur évolution.

**Tableau n°18 : Répartition selon la catégorie de 2015 à 2018**

Gestions	Effectifs			Evolution en %		
	F	NF	Total	F	NF	Total
2015	70 385	19 845	90 230	Na	Na	Na
2016	81 767	23 482	105 249	16,17	18,33	16,65
2017	89 449	25 294	114 743	9,39	7,72	9,02
2018	106 836	28 523	135 359	19,44	12,77	17,97

Source : Direction de la solde logiciel, nos calculs

Sur la période contrôlée, l'évolution des effectifs des non fonctionnaires de la Fonction publique est moins soutenue que celle des agents fonctionnaires.

En 2018, les effectifs ont connu une hausse considérable de 20 616 agents répartis entre agents fonctionnaires pour 17 387 et non fonctionnaires pour 3 229.

Les agents de la Fonction publique sont répartis en cinq (5) hiérarchies : A, B, C, D et E. Chaque hiérarchie est subdivisée, selon le cas, en trois (3) ou quatre (4) niveaux, à l'exception de la hiérarchie E, en voie d'extinction.

Cependant, dans les fichiers de la Solde, il a été constaté l'existence d'agents non classés à l'une des hiérarchies. Pour certains, la DS les regroupe dans une catégorie intitulée « *Sans hiérarchie* ». Pour d'autres, la hiérarchie n'est pas renseignée.

Dans le cadre de cette mission, ces agents sont regroupés sous l'appellation « *autres* » dans le tableau n°19 ci-après qui présente la répartition des agents de la fonction publique par hiérarchie de 2015 à 2018.

Tableau n°19 : Répartition des agents de la fonction publique selon la hiérarchie de 2015 à 2018

Gestions	A	B	C	D	E	Autres	Total
2015	13 143	31 675	17 882	2 175	37	25 318	90 230
2016	14 894	41 856	23 368	2 448	36	22 647	87 559
2017	16 929	46 302	25 917	2 543	34	23 018	114 743
2018	19 093	55 826	28 293	2 720	32	29 395	135 359

Source : Direction de la solde logiciel, nos calculs

Durant la période sous revue, les agents de la hiérarchie A constituent en moyenne 15% des effectifs tandis que ceux de la hiérarchie B font 41%. Les catégories C, D et E représentent respectivement 22,50%, 2,36% et 0,03%.

La catégorie « *autres* » représente en moyenne près de 24% des effectifs.

L'existence, dans le fichier, d'agents non classés dans l'une des hiérarchies prévues dans la Fonction publique se justifie, selon le Directeur de la Solde, par le fait que certains actes de recrutement ne renseignent pas sur le corps et la hiérarchie de l'agent comme c'est le cas pour les internes d'hôpitaux, les agents à solde globale et les conseillers coutumiers qui ne sont pas pris en charge par le cadre juridique. Il fait noter, toutefois, que pour pallier ces insuffisances, il a été procédé à la mise à jour de la nomenclature des cadres et des corps ainsi qu'il ressort du compte rendu de la réunion avec le MFPRSP.

**Recommandation n°8 :**

**La Cour recommande au :**

- **Ministre des Finances et du Budget et au Ministre de la Fonction publique et du Renouveau du Service public d'actualiser et d'harmoniser les référentiels des cadres et des corps ;**
- **Ministre de la Fonction publique et du Renouveau du Service public de veiller à ce que les actes d'engagement indiquent le corps et la hiérarchie de l'agent.**

## 4.2. Le poids des contractuels

L'Etat fait de plus en plus recours à des contractuels pour servir au sein de l'Administration. Ils sont recrutés par l'Etat ou mis à sa disposition par les partenaires techniques et financiers. Cette pratique est plus courante au niveau du MEN et du MSAS.

Même si ces contractuels ne sont pas pris en compte dans les fichiers du MFPRSP et de la DS, ils n'en demeurent pas moins des agents publics.

### 4.2.1. Contractuels du MEN et du MSAS

La situation des effectifs de contractuels ainsi que leur évolution, dans les deux plus grands ministères utilisateurs, est retracée au tableau n°20 qui suit.

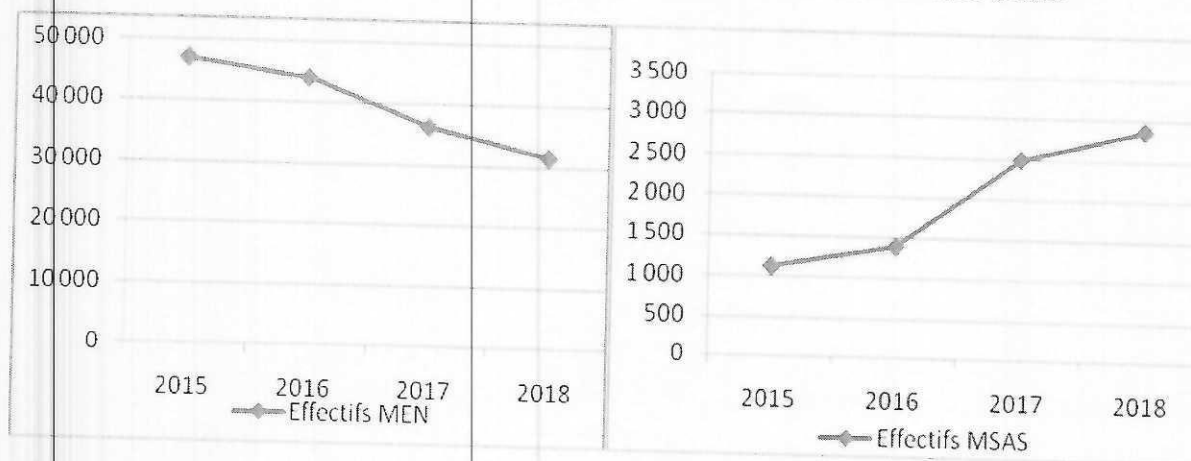
Tableau n°20 : Evolution des effectifs de contractuels MSAS et MEN de 2015 à 2018

Intitulés	2015	2016	2017	2018
Effectifs MSAS	1 118	1 387	2 500	2 874
Evolution%	Na	24,06	80,25	14,96
Effectifs MEN	47 068	43 980	36 285	31 541
Evolution%	Na	-6,56	-17,50	-13,07
Cumul MEN et MSAS	48 186	45 367	38 785	34 415
Effectif fonction publique*	90 230	105 249	114 743	135 359
Ratio contractuel / fonction publique (%)	53,40	43,10	33,80	25,42

Source : DAGE MSAS/MEN, nos calculs

(\*)Fichier solde

Graphique n°9 : Evolution des effectifs de contractuels du MEN et du MSAS de 2015 à 2018



En 2015, comparé aux effectifs desdits fichiers, le cumul des contractuels du MEN et du MSAS représente 53,40% des effectifs de la fonction publique. Ce ratio baisse d'environ 10 points par an de 2016 à 2018.

S'agissant des contractuels du MEN, l'effectif décroît d'année en année. Cette baisse est due à la mise en solde résultant des accords signés entre le Gouvernement et les syndicats d'enseignants. Elle consiste à intégrer progressivement les professeurs et maîtres contractuels dans les corps des agents fonctionnaires à raison d'un quota annuel de dix mille (10 000). A terme, elle va consacrer l'extinction de ces « corps émergents ».

L'analyse de cette évolution, surtout à partir de 2016, montre que l'engagement de l'Etat de mettre en solde 10 000 agents n'est pas respecté.

Le fichier produit par la DS concerne l'ensemble des mises en solde réalisées sur la période sous revue. Le tableau n°21 ci-dessous retrace, pour chaque gestion, la mise en solde des contractuels du secteur de l'Education, soit un total 28 062.

**Tableau n°21 : Situation des mises en solde de 2015 à 2018**

Corps	2015	2016	2017	2018
Instituteurs	3788	5625	3096	3430
professeurs	966	2989	4134	3548
Maitres	180	224	22	36
Chargé d'enseignement	1	2	3	0
Médiateurs pédagogiques	1	0	0	0
Psychologues conseils	1	6	0	10
<b>Sous Total</b>	<b>4937</b>	<b>8846</b>	<b>7255</b>	<b>7024</b>
<b>Engagements Etat</b>	<b>-</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>	<b>10 000</b>
<b>Ecarts</b>	<b>-</b>	<b>-1154</b>	<b>-2745</b>	<b>-2976</b>

Il ressort de ce tableau que le nombre de mises en solde effectuées par année par la DS est en deçà du nombre de 10.000 immatriculations annuelles qui correspond à l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre des protocoles d'accords signés avec les syndicats d'enseignants.

Par ailleurs, le croisement entre le fichier de mise en solde produit par la DS et celui des contractuels tenu par la DAGE du MEN n'a pas pu être effectué en raison des différences de méthodes de codification des matricules entre les deux structures.

Au MSAS, la situation est différente. Les contractuels sont recrutés par les partenaires techniques et financiers et mis à la disposition du ministère.

L'effectif augmente de manière continue durant la période sous revue passant de 1 118 agents en 2015 à 2 874 agents en 2018. Cette situation peut s'expliquer par la faiblesse du niveau de recrutement dans la fonction publique.

#### **4.2.2. Le recours aux contrats spéciaux**

Les contrats spéciaux sont prévus par le décret n°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires, modifié.

Pour la période sous revue, un total de 508 contrats spéciaux a été conclu par l'Administration. Sur ce total, on dénombre 97 avenants, 12 prorogations, 08 renouvellements, 05 rectificatifs et 02 régularisations.

Les sections qui font le plus recours aux contrats spéciaux sont la Primature, la Présidence de la République et le Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (MAESE) avec respectivement 117, 107 et 102 contrats.

Ont bénéficié de ces contrats, 177 agents de l'Etat admis à la retraite comme retracé au tableau n°22 ci-dessous.

Tableau n°22 : Situation des contrats spéciaux de 2015 à 2018

Gestion	2015	2016	2017	2018
Contrats signés	201	116	88	103
dont admis à la retraite	45	55	40	37

Source : MFPRSP

L'exploitation du fichier Excel de suivi des contrats spéciaux produit par la DGC fait ressortir que les dates d'effet des contrats sont antérieures aux dates de signature. Cela dénote des lenteurs dans la formation des contrats et leur confère un effet rétroactif. Le tableau n°23 ci-dessous en donne quelques illustrations.

Tableau n°23 : Quelques cas de dates d'effets contrats spéciaux antérieures aux dates de signature

Numéro contrat	Date contrat	Date d'effet	Fonction	Durée
523	28/07/2016	09/04/2015	Attaché de cabinet	Indéterminée
3	08/01/2016	31/03/2015	Chauffeur particulier	Indéterminée
120	14/04/2016	16/10/2015	Secrétaire particulier	Indéterminée
28	10/02/2017	01/08/2016	Conseiller technique	Indéterminée
171	01/08/2017	18/01/2017	Attaché de cabinet	Indéterminée

**Recommandation n°9 :**

*La Cour recommande au Ministre, Secrétaire général de la Présidence de la République, au Ministre, Secrétaire général du Gouvernement, au Ministre des Finances et du Budget et au Ministre de la Fonction publique et du Renouveau du Service public de veiller à ce que les contrats spéciaux prennent effet à compter de leurs dates de signature.*

**4.3. Gestion des sorties d'agents**

Il faut distinguer les sorties temporaires et celles définitives. Les premières correspondent aux positions de disponibilité, de détachement et de suspension d'engagement. Les secondes qui emportent la perte de la qualité d'agent public, concernent notamment les cas de décès, de démission, de licenciement, de retraite pour limite d'âge, de révocation ou radiation.

**4.3.1. Lenteurs dans la prise des actes de sortie temporaire**

Les sorties temporaires concernent aussi bien les agents fonctionnaires que non fonctionnaires. Les différents types de sorties temporaires et les effectifs concernés sont retracés au tableau n°24 qui suit.

Tableau n°24 : Situation des sorties temporaires de 2015 à 2018

Libellé	Année			
	2015	2016	2017	2018
Détachement fonctionnaire	262	225	157	114
Disponibilité fonctionnaire	285	271	267	247
Suspension d'engagement non fonctionnaire	346	378	326	265
Suspension de fonction	9	10	10	6
Autres sorties temporaires avec éléments de salaire - non fonctionnaire	257	223	183	171
Autres sorties temporaires de fonctionnaires sans salaire	960	1 073	69	50
Autres formes de sortie	2 173	1 830	1 386	961
<b>Total</b>	<b>4 292</b>	<b>4 010</b>	<b>2 398</b>	<b>1 814</b>

Source : Direction de la Solde/logiciel.

Le fichier « *infos-admin-agents* » de la DS contient une rubrique « *autres formes de sortie* » qui retrace jusqu'à 50% du total des sorties temporaires. Cependant, aucune indication n'est donnée sur la nature des cas de sortie imputés à cette rubrique.

Suivant le Directeur de la Solde, cette rubrique regroupe des agents à situation administrative particulière dont la fin de la période de rémunération ne peut pas être prise en charge par les formes de sorties prévues. Il en est ainsi des contractuels dont la durée du contrat est mentionnée ou des internes des hôpitaux qui ne perçoivent que des frais d'écolage. Il soutient, en outre, que pour la prise en charge de ces cas spécifiques, des développements informatiques sont en cours.

**Recommandation n°10 :**

**La Cour recommande au Directeur de la Solde de recenser et d'implémenter dans le fichier Solde toutes les formes de sortie.**

Les sorties temporaires ont progressivement baissé passant de 4 292 en 2015 à 1814 agents en 2018. Cette tendance concerne tous les types de sortie.

Suivant les notes de la DS, les forces de défense et de sécurité et le secteur de l'éducation enregistrent le plus grand nombre de sorties avec respectivement 48% et 25%.

Cependant, des retards sont notés dans la production des actes par le MFPRSP. Ils résultent du décalage constaté entre la date de sortie temporaire effective de l'agent et la date de signature et d'enregistrement de l'acte.

Ainsi, pour certains actes, la date d'effet est antérieure à celle du projet et aussi à la date de l'acte signé.

Le tableau n°25 ci-dessous en donne quelques exemples.

**Tableau n°25 : Exemples d'actes dont la date d'effet est antérieure à la date du projet**

Matricule	Corps	N° projet	Date projet	Date effet	Ecart (jours)	N° acte	Date acte
<b>Détachement</b>							
385484Z	Administrateurs civils	P044B2	13/04/2017	02/06/2015	681.00	2018-353	29/01/2018
602817F	Administrateurs civils	P40B2	06/04/2016	01/04/2016	5.00	2017-1822	03/10/2017
511174G	Agents tech du Génie Rural	P128B8	21/11/2016	01/12/2016	-10.00	7372	04/05/2017
509651L	Architect, urbanist, aménagi, horticulteurs et paysagistes	P42 B11	09/12/2015	16/11/2015	23.00	2016-474	14/04/2016
503659B	Agents tech de l'agriculture	P127B8	15/11/2016	01/07/2016	137.00	18716	05/09/2017
<b>Disponibilité</b>							
379466A	Agents tech océanographie et des Pêches Maritimes	P 44 / B8	26/05/2015	17/02/2015	98.00	17666	01/12/2016
607175N	Agents tech de l'élevage et des industries animales	P65 B8	13/06/2016	28/02/2016	106.00	18967	05/09/2017
619417D	Animateurs	P75B8	23/11/2017	01/09/2017	83.00	2018-1270	06/07/2018
619062R	Assistants sociaux	P65B9	14/03/2016	01/03/2016	13.00	17731	05/09/2017
616311H	Commis Enquêtes Econom	P078B2	21/06/2017	01/06/2017	20.00	2018-282	26/01/2018
<b>Suspension d'engagement</b>							
618671M	Agents administratif	9	09/02/2017	01/02/2017	8.00	11363	24/02/2017
612891G	Agents de recouvrement NF	10	-	14/01/2016	Na	11551	11/07/2017
619070U	Assistants sociaux	P920B5	25/08/2015	31/07/2015	25.00	12212	17/08/2016
607228E	Commis admin C3 NF REF	P867B5	12/08/2015	31/10/2015	-80.00	16592	05/09/2017
615639B	Commis d'administration	P1252B5	17/12/2015	30/09/2015	78.00	1435	26/01/2017

Na : non applicable



Pour d'autres actes, les projets sont initiés mais l'acte n'est toujours pas enregistré et signé. Parfois, le retard accusé varie de 1 à 9 ans. Le tableau n°26 ci-dessous en donne quelques exemples.

**Tableau n°26 : Exemples de retards dans les projets d'actes de sortie temporaire**

Matricule	Corps	N° projet	Date projet (1)	Date effet (2)	Ecart (en jours) (3) = (1) - (2)	Référence acte (signature et numéro)
<b>Suspension d'engagement</b>						
645932A	Instituteurs adjoints C2 NF REF	P706B13	31/03/2017	16/10/2014	897.00	NS
614009Z	Instituteurs B3 NF REF	P649B10	10/10/2014	-	Na	NS
645022G	Maitres d'enseignement technique et professionnel nf ref	P1918B12	14/11/2018	-	Na	NS
647809H	Professeurs de l'Enseignement secondaire NF REF	P28B12	03/01/2018	01/09/2015	855.00	NS
<b>Détachement</b>						
504459A	Inspecteurs de l'Enseignement élémentaire	P402b12	10/04/2014	24/02/2014	45.00	NS
382410F	Instituteurs	11600	26/10/2011	14/03/2011	226.00	NS
509384O	Médiateurs pédagogiques	LN°1051	18/05/2016	08/04/2016	40.00	NS
513621B	Professeurs de collège d'Enseignement moyen général	P802B12	01/08/2014	13/05/2014	80.00	NS
<b>Disponibilité</b>						
647551H	Instituteurs adjoints C2	P3240B13	14/12/2017	01/03/2013	1749.00	NS
645022G	Maitres d'Enseignement technique et professionnel NF REF	LN°1049	18/05/2016	01/10/2010	2056.00	NS
507870K	Médiateurs pédagogiques	P1123B12	-	-	Na	15/09/2011
648176J	Professeurs de l'Enseignement moyen	LN°1054	18/05/2016	01/10/2012	1325.00	NS

NS : non signé ; Na : non applicable

NB : La situation globale des actes initiés mais non encore signés se présente comme suit : détachement 163 ; disponibilité 103 et suspension d'engagement 98.

Dans ses explications, le Directeur général de la Fonction publique distingue deux situations. Pour les détachements avec sortie de « la chaîne Solde » (agents détachés auprès d'un office, d'une régie, d'un EP ou semi public, d'une collectivité territoriale, ...), la date d'effet de l'acte est celle que notifie l'organisme de détachement au MFPRSP qui demande à la DS la suspension de la rémunération de l'agent à compter de cette date.

Pour les détachements sans sortie de « la chaîne Solde » (agents détachés auprès d'une administration centrale ou nommés dans le Gouvernement), le projet d'acte n'est initié que lorsque l'attestation de prise de service est transmise. Dans ces cas, la date d'effet du projet est celle de la date de prise de service qui est antérieure à la date du projet et à celle de la signature de l'acte.

La Cour estime que ces situations décrites révèlent des failles dans la transmission de l'information par le MFPRSP aux services compétents notamment à la DS.

Suivant les dispositions combinées des articles 27 du statut général des fonctionnaires et 101 du décret n°2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, une rémunération ne peut être payée qu'après service fait. De plus, ledit statut dispose en son article 83 que « le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande n'a droit à aucune rémunération. »

L'exploitation des données de la DS et du MFPRSP a permis de constater que des salaires sont virés au profit d'agents en disponibilité ou en suspension d'engagement durant la période 2016 à 2018 comme relevés au tableau n°27 ci-dessous.

Tableau n°27 : Salaires virés au profit d'agents en disponibilité ou Suspension d'engagement de 2016 à 2018

Sources fichiers	Type de sortie et année	Agents payés en 2016	Agents payés en 2017	Agents payés en 2018
Solde	Suspension_Engagement_2016	Na	1	1
Fonction publique/ Division Fonctionnaire	Disponibilité_2014-2015	11	9	12
Fonction publique/ Division Fonctionnaire	Disponibilité_2016	Na	6	12
Fonction publique/ Division Fonctionnaire	Disponibilité_2017	Na	Na	2
Fonction Publique/ Division non Fonctionnaire	Suspension_Engagement_2014-2015	23	21	24
Fonction Publique/ Division non Fonctionnaires	Suspension_Engagement_2016	Na	6	3
Fonction Publique/ Division Enseignants	Disponibilité_2014-2015	5	4	12
Fonction Publique/ Division Enseignants	Disponibilité_2016	Na	4	2
Fonction Publique/ Division Enseignants	Disponibilité_2017	Na	Na	1
Fonction Publique/ Division Enseignants	Suspension_Engagement_2014-2015	2	1	1
Fonction Publique /Division Enseignants	Suspension_Engagement_2017	Na	Na	1

Source : Direction de la solde logiciel, MFPRSP

Devant l'impossibilité de déduire les régularisations déjà effectuées par la DS, la Cour n'est pas en mesure de quantifier l'incidence financière nette de ces paiements effectués au profit d'agents en sortie temporaire.

Le Directeur de la Solde explique le virement de salaire au profit d'agents en disponibilité ou en suspension d'engagement par le fait que les structures administratives ne transmettent pas régulièrement les actes de détachement et de disponibilité de leurs agents. Selon lui, pour remédier à ces difficultés, une lettre de rappel a été transmise récemment à certaines administrations en plus de la circulaire signée le 25 août 2020 par le Ministre des Finances et du Budget en vue de rappeler les principes et procédures régissant le détachement et la disponibilité.

#### **Recommandation n°11 :**

##### **La Cour demande au :**

- **Ministre des Finances et du Budget, au Ministre de la Santé et de l'Action sociale et au Ministre de l'Education nationale d'instruire leur Directeur des Ressources humaines, en rapport avec le Directeur général de la Fonction publique, d'informer systématiquement la Direction de la Solde de tous les mouvements concernant leurs agents et de transmettre dans les meilleurs délais les actes administratifs concernant ces derniers pour budgétisation ;**
- **Ministre des Finances et du Budget de veiller à :**
  - **la mise en place d'un dispositif de contrôle de la situation des agents en disponibilité ou en suspension d'engagement ;**
  - **l'identification des agents en sortie temporaire ayant induit perçu des salaires et l'émission d'ordres de recettes pour le recouvrement de ces montants.**

### 4.3.2. Disproportion entre sorties définitives et nouvelles immatriculations

La situation des sorties définitives de 2015 à 2018 est retracée au tableau n°28 qui suit.

Tableau n°28 : Situation des sorties définitives et entrées de 2015 à 2018

Libellé	Année			
	2015	2016	2017	2018
Décès	994	899	729	583
Démission	210	220	195	266
Licenciement	79	90	94	91
Retraite pour limite d'âge	9 027	7 088	5 464	4 246
Révocation fonctionnaire	8	5	0	0
<b>Total (1)</b>	<b>10 318</b>	<b>8 302</b>	<b>6 482</b>	<b>5 186</b>
<b>Nouvelles immatriculations (2)</b>	<b>9 858</b>	<b>16 789</b>	<b>11 878</b>	<b>15 324</b>
<b>Ecart entre sorties et nouvelles entrées (3) = (1) - (2)</b>	<b>460</b>	<b>- 8 487</b>	<b>- 5 396</b>	<b>-10 138</b>

Source : Direction de la solde logiciel

Il est noté pour la période sous revue, une diminution des sorties définitives qui passent de 10 318 en 2015 à 5186 agents en 2018. Il s'agit en général de retraites pour limite d'âge et de décès. Le taux de renouvellement des effectifs de la fonction publique est équilibré en 2015. En 2016 comme en 2017, un agent sortant est remplacé par 2 entrants. En 2018, ce rapport passe à 1 contre 3.

## CHAPITRE 2 : GESTION INFORMATISEE ET SYSTEME DE CONTROLE INTERNE

Depuis quelques années, l'Administration publique s'est attelée à mettre en place un système informatique permettant d'obtenir un traitement diligent et fiable des données de ses agents.

Cette gestion informatisée vient en appui au système de contrôle interne qui embrasse toute la chaîne de la dépense publique.

Malgré les progrès notables accomplis dans la mise en place d'un environnement informatisé, des insuffisances et anomalies apparaissent dans l'utilisation des outils informatiques et en limitent fortement le rendement.

L'accent sera également mis sur les insuffisances qui entravent l'atteinte de l'objectif assigné au contrôle interne qui vise notamment à assurer la fiabilité des données budgétaires et comptables relatives aux dépenses de personnel.

### 1. Mise en place inachevée d'une gestion automatisée

La gestion automatisée des dépenses de personnel fait intervenir, à des degrés divers, plusieurs structures administratives.

Dans le cadre de ce contrôle, sont concernées l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), la Direction du Traitement automatique de l'Information (DTAI), la Direction des Systèmes d'Information (DSI) de la DGB, les Cellules et/ou Services informatiques des ministères visités.

Si la multiplication des entités témoigne d'une prise de conscience des enjeux liés aux systèmes d'information dans l'Administration, le déficit de collaboration des acteurs et les insuffisances notées dans les applications constituent toutefois des limites de taille qui obèrent leur efficacité.

#### 1.1. Absence de synergie entre structures intervenantes

Les structures chargées de la gestion automatisée des dépenses de personnel ne disposent pas d'un cadre formel de dialogue permettant de coordonner leurs interventions et d'harmoniser les procédés. Chacune d'entre elles élabore son programme et développe des applications sans tenir compte de celles qui existent déjà et de leurs interactions.

Les rares rencontres qui se tiennent ont souvent pour but de régler un problème ponctuel intéressant deux administrations. C'est le cas notamment entre la DS et les services du MEN au sujet des contractuels. La même démarche a prévalu entre la DS, l'ADIE et la DGFP lors d'un atelier sur la certification des données tenu du 05 au 07 juin 2018.

Le fait que les entités concernées relèvent de ministères différents rend la coordination et l'échange de données plus difficile en raison des lourdeurs administratives.

En considération de cette situation, l'ADIE a été créée pour interconnecter les structures administratives et mutualiser les ressources informatiques. Cependant, elle peine à accomplir pleinement cette mission. A l'exception du MFPRSP qui dépend fortement de l'ADIE pour l'utilisation de la plateforme GIRAFE, les autres structures fonctionnent de façon autonome par rapport à ladite agence qui n'intervient pas dans la gestion de leurs applications.

Par ailleurs, au sein de la DGB, la DSI est chargée de gérer les systèmes informatiques de l'ensemble des services de la Direction générale et d'administrer le réseau, les systèmes d'exploitation, les bases de données et les serveurs.

Selon la DSI de la DGB, des applications informatiques comme celle de la Solde ont été conçues et mises en production à son insu ou sans son implication. Cette situation dénote un manque de coordination entre les services de la direction générale et peut être préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité du système informatique mis en place.

## **1.2. Insuffisances relevées sur les applications**

Pour le traitement informatique des dépenses de personnel, plusieurs applications sont utilisées par les services visités. Elles ont pour objet d'assurer, soit la gestion de la situation administrative des agents de l'Etat, soit la gestion des aspects financiers et comptables des dépenses de personnel.

Les applications retenues dans le périmètre de contrôle sont les suivantes :

- Fichier unifié des Données du Personnel de l'Etat (FUDPE) administré par l'ADIE
- Gestion intégrée des Ressources de l'Administration et des Fonctionnaires de l'Etat (GIRAFE) utilisée par le MFPRSP mais administrée par l'ADIE ;
- SIGFIP administré par la DSI/DGB du MFB ;
- Application Solde de la DS du MFB ;
- FINPRONET de la DAGE du MEN ;
- Internet Human Resources Information System (IHRIS) de la DRH du MSAS.

La revue des fonctionnalités des applications ci-dessus et l'analyse des données extraites ont permis de relever des insuffisances dont certaines sont communes à plusieurs applications alors que d'autres sont spécifiques à quelques-unes.

### **1.2.1. Constatations générales**

- **Disparités dans la mise à jour des données**

Les applications utilisées pour la gestion administrative et financière des agents de l'Etat sont adossées chacune à une base de données renfermant des informations sur la situation individuelle des agents concernés. L'existence de cette pluralité de bases de données gérées par des structures diverses conduit aussi à une mise à jour séparée et non coordonnée des

données. Chaque ministère ou direction effectue ses mises à jour sur la base d'actes qui ne sont pas nécessairement transmis à une autre administration intervenant dans le même processus de gestion de l'agent.

Cette situation est source de discordances car, d'un fichier à un autre, les informations concernant un agent sont différentes, impactant ainsi sa situation administrative.

Le tableau n°29, ci-dessous, retrace des discordances des données issues de l'application GIRAFE administrée par l'ADIE et celle de la Solde.

**Tableau n°29 : Comparaison entre données issues de FUDPE et de la Solde fichier courant**

Genre	FUDPE_ADIE	SOLDE fichier courant
Hommes	92 130	136 310
Femmes	27 860	38 788
Non renseigné	2 321	19
<b>Total</b>	<b>122 311</b>	<b>175 117</b>

Sources : FUDPE/ADIE ; logiciel Solde

- **Une codification différente des données**

L'examen des applications laisse apparaître que GIRAFE et l'application Solde utilisent des tables hiérarchiques et une codification différente. En effet, il n'existe pas entre elles une harmonisation dans le traitement des données des agents, ce qui rend difficile les échanges d'informations entre structures.

A titre d'exemple, le référentiel « Nomenclature des cadres et emplois particuliers des agents de l'Etat » validé en 2013 est relativement respecté par l'application de la Solde. En revanche, au niveau de GIRAFE des différences sont notées par rapport à ce référentiel. Ainsi, des décisionnaires sont classés à la hiérarchie A1, des juristes sont, soit des attachés d'administration, soit des administrateurs civils auxiliaires. Ce problème est en lien avec la Commission de reclassement qui se borne à établir la correspondance entre les diplômes sans préciser l'emploi.

Ainsi, lorsque la DS reçoit du MFPRSP des actes de nomination d'agents décisionnaires, corps qui n'existe pas dans sa nomenclature, elle est obligée de les classer dans une hiérarchie d'accueil.

- **Absence d'interfaçage entre les différentes applications**

Au niveau de la DGB, la DS et la DP disposent chacune d'une application leur permettant de prendre en charge leurs besoins spécifiques. Cependant, il n'existe pas d'interfaçage entre ces différentes applications qui fonctionnent en vase clos.

Ce cloisonnement constitue non seulement une source de lenteur dans le traitement des dossiers, mais il est parfois à l'origine des doublons de paiement (salaire et pension) au profit d'un même agent, entraînant ainsi un préjudice financier pour l'Etat.

De plus, l'application Solde n'est pas interfacée avec les logiciels de gestion budgétaire et financière tels que SIGFIP, SYSBUDGEP et ASTER, ce qui entraîne des discordances de données au sein du même ministère.

Il en est de même des applications de gestion des ressources humaines comme GIRAFE, IHRIS et FINPRONET. Ce faisant, la DS n'a pas l'information, encore moins la maîtrise, sur la mobilité des agents au sein des ministères.

L'absence d'interfaçage met en exergue le besoin de certification des populations au niveau des différents fichiers. En effet, il a été relevé en 2018 que 44 968 agents du fichier Solde ne figurent pas dans GIRAFE. A l'inverse, 33 307 agents figurent dans GIRAFE et ne se trouvent pas dans le fichier Solde.

Ces discordances proviennent, selon le Directeur de la Solde, des données brutes provisoires extraites de l'application Solde et de GIRAFE. Il précise, en outre, que les effectifs militaires et paramilitaires figurent dans le fichier Solde et pas dans GIRAFE qui ne concerne que les agents civils. Il indique, enfin, que les travaux de la Commission d'harmonisation des référentiels Solde-GIRAFE sont en cours.

**Recommandation n°12 :**

**La Cour recommande au :**

- *Ministre des Finances et du Budget, au Ministre de la Fonction publique et du Renouveau du Service public et au Directeur général de l'Agence De l'Informatique de l'Etat de veiller au parachèvement des travaux d'harmonisation des référentiels Solde et GIRAFE ;*
- *Directeur général de l'Agence De l'Informatique de l'Etat, au Directeur de la Solde, au Directeur des Systèmes d'information de la Direction générale du Budget, au Directeur général de la Fonction publique et aux Responsables des services informatiques des ministères sectoriels de mettre en place un cadre technique permanent pour la certification des populations des différents fichiers de gestion des agents de l'Etat.*

• **Données incomplètes**

Toutes les applications présentent des données incomplètes susceptibles d'entacher leur fiabilité avec un risque de doublons. Ainsi, dans GIRAFE et l'application Solde, les colonnes prévues pour les date et lieu de naissance, le numéro de la CNI et le genre (sexe) de l'agent ne sont pas systématiquement renseignées.

Le tableau n°30, ci-dessous, rend compte de la fréquence de ces données manquantes.

**Tableau n°30 : Données non renseignées pour les rubriques suivantes dans FUDPE et Solde fichier courant**

Rubriques	FUDPE_ADIE	Solde fichier courant
Date naissance	-	9
Lieu naissance	122 310	107 186
CNI	38 280	35 083
Sexe	2 321	19

Sources : FUDPE logiciel Solde

- **Absence d'un dispositif d'alerte des fins de sorties temporaires**

Les sorties temporaires sont consacrées par un acte réglementaire précisant la durée et transmis à la DS par le MFPRSP ou par un autre ministère ou institution s'il s'agit d'un agent à statut spécial.

Cependant, le paramétrage des systèmes informatiques du MFPRSP et de la DS ne comporte pas de dispositif d'alerte sur la fin des sorties temporaires devant permettre aux services du MFB de les prendre en compte dans les prévisions budgétaires.

Au MFPRSP, pour assurer un suivi des sorties temporaires et des contrats spéciaux, un fichier Excel a été mis en place à la DGC.

Concernant le défaut d'indication de certaines données, le Directeur de la Solde reconnaît que l'audit du système d'information a permis de faire ressortir une forte population d'agents concernés, mais indique qu'un projet de fiabilisation des données est en cours avec le concours du Ministère de l'Intérieur. Cette démarche devrait permettre de collecter des données relatives à la CNI à partir du fichier de la DAF et d'assurer l'interfaçage entre l'application Solde et celle de ladite direction.

Pour sa part, le Chef du SIA du MFPRSP rappelle qu'à la création du FUDPE, le système GRH du ministère a connu des mutations et est devenu GIRAFE. C'est au cours des transferts de données du système GRH vers GIRAFE par l'ADIE qu'il y a eu des pertes de données dont celles relatives à la date et/ou lieu de naissance de certains agents.

Ce problème a justifié la création, au sein de la DGFP, d'un bureau permanent chargé d'enrôler des agents qui, en 2012, n'étaient pas compris dans le périmètre de l'audit biométrique.

Sur l'absence de dispositif d'alerte, il fait savoir que la possibilité de gérer toutes les requêtes existait dans les bases locales des chefs de division de la DGFP. Mais depuis la mise en place du FUDPE, ces bases locales ont cessé d'être alimentées au profit de GIRAFE dont la version actuelle (GIRAFE 2) n'est pas accessible aux agents du MFPRSP.

Sur l'absence de dispositif d'alerte sur les fins de sorties temporaires, la DS n'a pas fourni de réponse.



La Cour souligne que malgré les initiatives de la DS tendant à fiabiliser les données des agents, le fichier de la Solde contient toujours un nombre important d'agents dont la CNI n'est pas renseignée.

**Recommandation n°13 :**

*La Cour recommande au Directeur de la Solde de :*

- *faire de la CNI le seul type de pièce d'identité à fournir pour l'immatriculation de l'agent ;*
- *finaliser l'interfaçage avec la base de données de la Direction de l'Automatisation du Fichier du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique ;*
- *mettre en place, dans l'application solde, un dispositif d'alerte des fins de sortie temporaire.*

### 1.2.2. Constatations particulières

Des anomalies spécifiques ont été relevées pour chacune des applications passées en revue.

#### 1.2.2.1. Anomalies constatées dans FUDPE / GIRAFE

Le FUDPE a été créé par le décret n°2014-1525 du 24 novembre 2014 qui le définit en son article 2 comme « *une base de données consolidées, un système de gestion partagé, un réseau d'échanges entre systèmes traitant des données des agents de l'Etat ainsi qu'une plateforme de services pour la mise à jour coordonnée des données* ».

La plateforme GIRAFE adossée au FUDPE a pour objectif de dématérialiser et de raccourcir les étapes de la procédure d'élaboration des actes communément appelées « *circuit des visas* » en vue d'assurer leur traitement sécurisé et diligent, avec au bout de la chaîne, la signature électronique du ministre de la Fonction publique.

L'examen de ces deux applications a permis de relever les insuffisances ci-dessous.

#### • Données invraisemblables

L'exploitation des données contenues dans le FUDPE montre que plusieurs agents ont des dates de naissance invraisemblables. Pour certains, en effet, la date de naissance indique qu'ils sont mineurs parce qu'étant nés après l'année 2005 alors que, selon l'article 20 du statut général des fonctionnaires, nul ne peut être nommé dans un cadre de l'administration s'il n'est âgé de dix-huit (18) ans au moins. Pour d'autres agents, l'année de naissance mentionnée va au-delà de 2020.

Le caractère invraisemblable, voire erroné de ces données, pose le problème du contrôle des saisies et, par voie de conséquence, de la fiabilité du fichier. Il s'y ajoute qu'il est de nature à impacter négativement les efforts de maîtrise des effectifs de l'Etat.

Ces anomalies constatées dans le FUDPE sont présentées au tableau n°31 ci-dessous.

**Tableau n°31 : Diverses anomalies constatées dans le FUDPE**

Anomalies constatées	Nombres de cas
Agents avec année de naissance postérieure au 1 <sup>er</sup> janvier 2002 (-18ans)	512
Agents "nés" en 2012	9
Agents "nés" en 3000	269
Agent "nés" en 4978	1
Agents "nés" en 8831	3

Sources : FUDPE ADIE

**• Hiérarchie non paramétrée et données non renseignées**

Dans le FUDPE, il n'existe pas un onglet pour la hiérarchie de l'agent. Même s'il est parfois aisé de connaître la hiérarchie de certains agents à travers leur profession, l'absence de ce paramètre ne permet pas de classer avec précision les agents de l'Etat dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ensuite, la revue des données permet de constater la présence d'agents sans matricule ou avec un matricule incorrect alors que seuls les immatriculés sont censés figurer dans la plateforme.

En outre, le fichier ne renseigne pas sur le ministère de rattachement des agents. Les autres données non renseignées sont relevées au tableau n°32 ci-dessous.

**Tableau n°32 : Données non renseignées dans le FUDPE**

Données non renseignées	Nombres de cas
CNI, date et lieu de naissance, et genre	614
CNI	37 133
Lieu de naissance	27 612
Genre	2 321
Agents sans matricule ou avec un matricule incorrect	10 168

Sources : FUDPE ADIE

**• Existence de doublons**

Le traitement des données du FUDPE fait ressortir l'existence de doublons, avec des agents ayant les mêmes prénoms, nom, date et lieu de naissance, numéros de CNI et de matricule.

Ces doublons relevés dans le fichier sont retracés au tableau n°33 ci-dessous.

**Tableau n°33 : Doublons dans le FUDPE**

Libelle	Doublons
Prénom Nom Date et Lieu de Naissance	2 933
CNI	7125
Matricules	8 487

Source : ADIE/FUDPE

Le nombre élevé de doublons remet en cause la fiabilité du fichier qui n'intègre pas un dispositif de verrouillage efficace.

### • Autres anomalies dans GIRAFE

La plateforme GIRAFE recèle également des erreurs de saisie. Des doublons portant aussi bien sur les éléments d'état civil des agents (prénom, nom, date et lieu de naissance) que sur les matricules y sont relevés.

En outre, GIRAFE ne fait pas du numéro de la CNI un champ obligatoire. Selon le chef du SIA, cette pièce n'est pas exigée par les textes régissant l'entrée dans la fonction publique. Cependant, l'absence de ce dispositif empêche de prévenir les risques de fraude et de faire la distinction entre les homonymies et les doublons.

Par ailleurs, la plateforme ne dispose pas d'un onglet pour faire le tri des agents admis à la retraite. Pour ce faire, il est procédé à un traitement manuel fastidieux, avec tous les risques d'omission inhérents.

Il s'y ajoute que l'onglet « *statistiques* » qui y est implémenté n'est pas fonctionnel, d'où l'impossibilité de disposer de statistiques en temps réel pour tout ce qui concerne la situation administrative des agents.

Toutefois, après les nombreux problèmes constatés suite au déploiement de la première version en 2017, une deuxième version de GIRAFE est en cours de conception.

La Cour n'a pas reçu la réponse du Directeur général de l'ADIE.

#### ***Recommandation n°14 :***


***La Cour recommande au Directeur général de l'Agence De l'Informatique de l'Etat de paramétrer un champ obligatoire intitulé « numéro CNI » dans la plateforme GIRAFE.***

#### **1.2.2.2. Insuffisances relevées dans SIGFIP**

Le Système intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP) est un logiciel qui a été mis en service sur la base du décret n°2004-1679 du 31 décembre 2004 et installé à la Direction générale des Finances. L'article 3 dudit décret indique que « *le SIGFIP traite les données du budget général et celles des comptes spéciaux du Trésor. Il permet à cet effet de générer la comptabilité administrative des dépenses du budget général et le rapport d'exécution des comptes spéciaux du Trésor sur une base mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle* ».

Il en résulte que, dans un souci de transparence, le SIGFIP doit faciliter le suivi de l'exécution des dépenses de personnel.

Contrairement aux prescriptions de ce texte, le logiciel SIGFIP ne retrace pas la situation d'exécution du titre 2 qui constitue pourtant l'un des plus importants postes de dépenses du budget général.

Cette anomalie ne permet pas de répondre à l'objectif qui a présidé à la mise en service du logiciel lequel, selon le décret précité, vise à « *faciliter le suivi de l'exécution budgétaire ainsi que l'amélioration de la qualité des données budgétaires, financières et économiques* ». 

En réponse à l'interpellation de la Cour, le Directeur de la Solde a rappelé que le périmètre du SIGFIP, remplacé depuis deux ans par SYSBUDGEP, ne couvrait pas le titre 2 car les dépenses de personnel, compte tenu de leur complexité et leur volume, ont toujours été traitées dans un logiciel dédié (CICS, puis Application Solde depuis 2014). Il soutient cependant que des déversements de l'exécution des dépenses de personnel sont régulièrement effectués dans SIGFIP.

La Cour précise que le décret n°2004-1679 susvisé, en son article 3, vise toutes les dépenses du budget général et, par conséquent, n'exclut pas le titre 2 du champ du SIGFIP. Ainsi, la nature des dépenses de personnel ne peut être un obstacle à leur prise en charge dans SIGFIP (SYSBUDGEP).

En outre, les déversements dans SIGFIP allégués par le Directeur de la Solde n'ont pas été retrouvés.

### 1.2.2.3. Insuffisances dans l'application Solde

L'application Solde est le logiciel de gestion de la DS dédié au traitement automatisé des salaires des agents de l'Etat.

Jusqu'en 2014, l'application utilisée pour la gestion de la solde était l'œuvre de la DTAI et servait principalement à calculer les éléments de salaire des agents. Elle n'intégrait pas un logiciel de gestion pouvant permettre de développer une base de données. C'est ainsi qu'en 2014, un nouveau logiciel de gestion répondant aux exigences d'une gestion moderne a été acquis auprès du cabinet tunisien « Groupement Informatique » et mis en service.

Dans le souci de se rapprocher des usagers, des modules web (utilisable via le net) ont été déployés au niveau des services du Contrôle Régional des Finances (CRF) pour faciliter aux agents de l'Etat servant hors de Dakar, l'accomplissement de certaines démarches.

Malgré les améliorations notables constatées dans le traitement des salaires des agents de l'Etat, l'application de la Solde présente des faiblesses qui compromettent son efficacité.

En effet, dans le fichier dit « base réelle » mis à la disposition de l'équipe de contrôle et qui, selon la Cellule informatique, contient les données mises à jour des agents en activité, il a été constaté des doublons portant sur les prénoms, nom et numéro de CNI.

Le tableau n°34 ci-dessus retrace, pour la période sous revue, les doublons relevés :

**Tableau n°34 : Diverses constatations de 2015 à 2018**

Libellé	Année				Fichier courant*
	2015	2016	2017	2018	
Agents dont la CNI n'est pas renseignée	23 386	22 893	21 787	22 536	33 899
Doublons CNI	4 686	5 251	3 614	3 757	6 479
Doublons Agents ayant mêmes nom prénom date et lieu naissance	691	576	441	393	1 834

Sources : Direction de la Solde logiciel

(\*) : C'est le fichier de la gestion 2020 de la Solde appelé aussi base réelle

Il ressort de ce tableau que les doublons liés aux éléments d'identification subsistent toujours ; ce qui traduit un toilettage insuffisant du fichier.

Il a aussi été noté dans l'application Solde l'absence d'un dispositif de verrouillage des doubles-saisies pour le décompte des rappels, d'un module statistique permettant de générer des rapports et d'un historique retraçant la situation des agents année par année.

Par ailleurs, les sections dont relèvent les agents ne sont pas actualisées. En effet, la nomenclature (des sections budgétaires) qui est toujours en vigueur à la Solde a été adoptée en 2004. Depuis lors, l'architecture gouvernementale a connu plusieurs réaménagements. Ainsi, beaucoup d'agents sont toujours rattachés à des ministères qui n'existent plus ou ont été scindés ou fusionnés. Se pose ainsi le problème de l'imputation correcte des dépenses de personnel aux sections concernées.

En dernier lieu, l'application de la Solde ne permet pas la visualisation des saisies au jour le jour. Un temps d'attente pouvant durer plusieurs jours est obligatoirement observé avant la validation de la saisie qui intervient au « premier tour », soit vers le 15 du mois. Il s'y ajoute que le chargement de l'application, en raison de sa lenteur, cause des pertes de temps qui peuvent aller parfois jusqu'à 24 heures ou au-delà pour satisfaire une simple requête.

Pour corriger ces anomalies qui entachent la fiabilité des données, la DS s'est engagée dans un chantier d'interfaçage de son application avec le FUDPE. Ce projet très avancé est, selon le Directeur, en phase de finalisation.

La même solution est aussi prévue avec le logiciel FINPRONET et devrait permettre d'améliorer la gestion des importants effectifs du MEN.

La DS envisage également d'entrer en collaboration avec la Direction de l'Automatisation du Fichier (DAF) du Ministère de l'Intérieur pour disposer des éléments d'identification (numéro CNI notamment) de tous les agents figurant dans sa base de données et ainsi prévenir les doublons et les autres cas de fraude qui, malgré les efforts d'assainissement consentis depuis 2017, continuent d'impacter le système de paie.

La réalisation de ces importants projets est toutefois entravée par le déficit de coordination entre les structures administratives concernées par les procédures de la Solde.

Cette situation explique la tendance à l'autonomie de la DS qui se replie sur elle-même pour développer ses propres solutions informatiques, compromettant ainsi l'évolution vers une gestion intégrée.

Tout en admettant l'existence de doublons ainsi que l'absence d'un dispositif de verrouillage des saisies pour le décompte des rappels, le Directeur de la Solde a produit à la Cour deux notes de service n°883/MFB/DGB/DS/B.ORD et n°0927/MFB/DGB/DS/B.ORD datées respectivement du 1<sup>er</sup> et du 7 août 2019, dans lesquelles il a été décidé de supprimer les bases de données multiples et d'uniformiser les saisies des références d'actes.

En sus des procédures de contrôle automatisées mises en place, il soutient que « ces contrôles des doublons déjà intégrés dans la cartographie des risques ont été soumis au bureau d'audit et de contrôle interne avant ordonnancement et après paiement des salaires ».

Relativement à la nomenclature des sections, il fait valoir que la classification administrative a été mise à jour sur la base des référentiels existants, notamment le décret portant répartition des services de l'Etat et que sur ce point SYSBUDGEP et l'application Solde ont été liés de sorte que dès qu'il y a une modification institutionnelle dans SYSBUDGEP, l'application Solde est aussitôt impactée.

#### 1.2.2.4. Insuffisances dans IHRIS

IHRIS est un logiciel informatique mis en place en 2014 pour avoir une meilleure maîtrise des effectifs et contribuer ainsi à l'amélioration de la gestion des ressources humaines du MSAS. Il permet notamment de connaître les profils des agents et leur répartition dans les différentes structures de santé.

L'exploitation des données de l'application IHRIS fait apparaître les insuffisances suivantes :

- une base incomplète : sur un total de plus 17 000 agents que compte le ministère, seuls 14 000 sont enregistrés dans IHRIS. En outre, il existe 6 540 agents pour lesquels l'employeur (ministère, EPS, CT, PTF) n'est pas renseigné.
- un défaut de paramétrage : la base ne contient pas de colonnes spécifiques pouvant renseigner sur le matricule, la position administrative de l'agent, les références de son acte de nomination. En outre, des agents âgés de plus de 60 ans, donc ayant atteint l'âge de la retraite, figurent toujours dans la base.
- des incohérences dans les saisies : le numéro d'identification des agents du MSAS n'est pas harmonisé pour tous les agents. Si pour certains, le numéro figurant sur les fichiers est celui de la CNI, pour d'autres, il est mentionné le numéro de matricule ou celui du passeport.

Le tableau n°35, ci-dessous, illustre certaines anomalies sus-évoquées.

Tableau n°35 : Constatations sur les données de la base IHRIS

	Libellés	Nombre de cas
	Doublons suivant le numéro d'identification	46
	Identification non renseignée	3 641
	Personnes ayant plus de 60 ans en 2015	32

Source : MSAS/logiciel IHRIS

Selon le Directeur des Ressources humaines du MSAS, la mobilité des personnels de santé, le cumul de fonctions des points focaux RH et le manque de volonté de certains agents font que le logiciel IHRIS souffre d'une incomplétude des données. Malgré ces difficultés, 16 352 agents ont été enregistrés dans la base de données.

Pour les 6 540 agents dont l'onglet employeur n'est pas renseigné, il indique que l'opérateur de saisie de la fiche de l'agent n'a pas sélectionné le type d'employeur.

Sur les autres aspects soulevés, le DRH soutient d'abord que la référence de l'acte de nomination de l'agent n'est pas obligatoire en raison des difficultés liées à l'archivage, ensuite les départs définitifs ne sont pas supprimés de la base pour des soucis de traçabilité, enfin la CNI est utilisée comme identifiant pour les contractuels n'ayant pas de matricule.

La Cour fait noter que les efforts du MSAS en vue de disposer d'une base de données complète et actualisée doivent être poursuivis afin d'assurer une gestion transparente et efficace des personnels de santé.

**Recommandation n°15 :**

**La Cour recommande au Directeur des Ressources humaines du MSAS de :**

- prévoir le champ « acte de nomination » dans l'application IHRIS pour des soucis de transparence et de traçabilité ;
- mettre en place un système permettant l'historisation des données.

**1.2.2.5. Insuffisances dans l'application FINPRONET**

FINPRONET est une application de gestion financière et comptable du personnel. Elle prend en charge la gestion des salaires des corps émergents (professeurs contractuels, maitres contractuels et vacataires) du MEN.

L'examen des données de cette application a permis de relever deux principales constatations. La première est relative à l'existence de doublons. Plusieurs agents figurant sur la plateforme ont le même numéro de CNI, les mêmes matricules ou le même état civil.

La seconde a trait au défaut de renseignement de certaines données. Pour beaucoup de contractuels, le numéro CNI n'est pas indiqué.

Le tableau n°36 ci-dessus retrace ces anomalies.

**Tableau n°36 : Données non renseignées et doublons**

Libelle	Année			
	2015	2016	2017	2018
Contractuels dont la CNI n'est pas renseignée	39	31	31	31
Doublons CNI	4 645	1 896	1 225	762
Doublons sur les matricules	3 724	1 147	1 094	732
Doublons Agents ayants mêmes nom prénom date et lieu naissance	3 920	1 464	1 102	730

Source : DRH/MEN

Entre 2015 et 2018, le nombre de doublons a progressivement diminué. Néanmoins, même si un effort de régularisation est constaté, les doublons persistent toujours et entament la fiabilité des données produites.

Les doublons de matricule, de nom et prénom proviennent, selon le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement, du changement de statut de vacataire à celui de contractuel en cours d'année tout en maintenant le même matricule ; l'agent étant maintenu dans la base de données mais avec un seul salaire pour garder la traçabilité.

S'agissant du défaut d'indication des numéros de CNI de certains contractuels, il fait savoir que ce champ a été créé depuis 2013 mais n'était pas obligatoire.

La Cour précise que des doublons existent aussi lorsque l'agent change d'IEF en cours d'année.

**Recommandation n°16 :**

**La Cour recommande au Directeur de l'Administration générale et l'Équipement du Ministère de l'Éducation nationale, en relation avec le Directeur des Ressources humaines et l'Administrateur de FINPRONET, de :**

- *mettre en place un dispositif permanent de mise à jour pour fiabiliser les données relatives aux contractuels du Ministère de l'Éducation nationale, dans ladite application ;*
- *rendre obligatoire la saisie du champ « CNI » ;*
- *parachever l'interfaçage de FINPRONET avec l'application Solde.*

## 2. Limites du système de contrôle interne

En finances publiques, le contrôle interne traditionnel a longtemps prédominé au Sénégal. Il se caractérise par la distinction entre phase administrative et phase comptable de la dépense fondée sur le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

En 2012, le Projet d'appui aux réformes des finances publiques (PARF), dans sa sous-composante « *Renforcement des mécanismes d'audit interne* », a permis de doter l'Administration de nouveaux outils de contrôle articulés autour de :

- l'élaboration d'une stratégie d'audit interne ;
- la mise en place d'une approche d'audit par les risques ;
- le renforcement des capacités des institutions en charge de l'audit interne ;
- la mise en place d'un système informatisé de gestion des programmes de contrôle ;
- l'élaboration de manuels et guides d'audit interne.

Pour accompagner la mise en place de ce nouveau système, un rapport de « *cartographie et plan d'audit basé sur les risques du ministère de l'Économie et des Finances* » a été produit en 2013.

Les jalons posés par ce rapport pour renforcer les DCI n'ont pas connu les résultats escomptés en raison de la mise en œuvre tardive et balbutiante de l'approche basée sur les risques au niveau du ministère.



Le système de contrôle interne mis en place au MFB et dans les autres ministères sera apprécié à travers les composantes : environnement de contrôle, activité de contrôle ainsi que le dispositif organique, les outils et procédures.

## **2.1. Environnement de contrôle**

L'environnement de contrôle est intimement lié à l'engagement des autorités qui se reflète dans l'ancrage institutionnel mis en place et les conditions de fonctionnement des organes.

### **2.1.1. Ancrage institutionnel défavorable**

Les Inspections des Affaires administratives et financières (IAAF) sont créées par le décret n°82-631 du 19 août 1982. Elles relèvent du pouvoir hiérarchique du ministre sectoriel. A cet égard, il faut relever l'absence d'un IAAF au MFPRSP durant toute la période sous revue et même au-delà puisque le poste n'a été pourvu qu'en 2020.

Instituées au sein des quatre directions générales du MFB en application d'une recommandation de l'IGE, les directions du contrôle interne (DCI) sont régies par l'arrêté n°5330 du 15 juin 2004. La DCI est le relais de l'IGF. Ses programmes et rapports de contrôle sont validés par le Directeur général. Ainsi, l'opérationnalité, le choix des entités à contrôler et la mise en œuvre des recommandations dépendent largement de l'engagement des autorités hiérarchiques.

La Direction du Contrôle Budgétaire (DCB) de la DGB a succédé au Contrôle des Opérations financières (COF) dont le visa était requis pour les opérations de la phase administrative de la dépense publique.

Instituée par le décret n°2017-480 du 03 avril 2017 modifiant le décret n°2014-1171 du 16 septembre 2014, la DCB, aux termes des dispositions de l'article 60, est chargée, notamment, de la vérification pour visa préalable de tout engagement, du contrôle sur pièces et sur place des dossiers de dépenses ainsi que de l'effectivité du service fait et de sa certification avant toute liquidation.

Outre ses services internes, la DCB comprend, suivant l'article 63 du décret de 2017 précité, les contrôles budgétaires ministériels placés auprès des ministères sectoriels et les CRF. Il faut, cependant, relever l'absence d'un arrêté portant organisation et fonctionnement de la DCB.

La DCB est placée sous l'autorité hiérarchique du Directeur général du Budget dont elle est pourtant chargée de contrôler les actes dans le cadre de la gestion budgétaire.

### **2.1.2. Moyens de contrôle limités**

Les contrôleurs internes ne constituent pas un corps spécialisé. Ils sont choisis parmi les agents du ministère et sont amenés ainsi à contrôler leurs collègues.

De plus, leur nombre est insuffisant et ils manquent de collaborateurs ou d'assistants de vérification.

## 2.2. Lenteurs dans la mise en place des outils de contrôle

### 2.2.1. Cartographie des risques

L'élaboration de cartographie des risques est une pratique récente observée dans l'administration centrale. Les situations suivantes ont été observées dans l'utilisation de cet outil dans les structures visitées.

En effet, la DCI de la DGID a réalisé sa première cartographie en juillet 2018 qui a concerné la Direction de l'administration du personnel (DAP).

A la DS, il existe également une cartographie des risques élaborée en 2017 mais dont la mise à jour est en cours depuis 2019 selon le Directeur. Ainsi, le plan de mitigation ne permet pas de maîtriser les risques surtout au niveau de la saisie des données.

S'agissant des DCI de la DGD et de la DGB, aucune cartographie des risques n'a été produite. Pour la DCI de la DGB une formation dans ce sens est déjà intervenue en 2018 et l'élaboration de cartographies est envisagée pour la DPB et la DCB.

Enfin, concernant la DCI de la DGCPT, le plan d'action 2018 a permis de reprendre et de soumettre au financement du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF) l'activité relative à la mise à jour de la cartographie des risques à travers le recours aux services d'un consultant.

Au niveau des IAAF du MEN et du MSAS, des initiatives ont été notées. Cependant, la limite de ces cartographies est le faible taux de couverture du périmètre de contrôle. Au MSAS, quatre (4) cartographies ont été réalisées en 2018. Au MEN, l'IAAF a élaboré trois (3) cartographies portant sur le processus solde, la DRH et la DAGE.

La Cour rappelle que la mise en place d'une cartographie des risques au sein des ministères intervenant dans l'exécution des dépenses de personnel vise à mitiger les risques de fraude et autres irrégularités, à renforcer et à garantir la qualité du contrôle.

### 2.2.2. Manuels de procédures et guides

Le recensement des manuels de procédures et guides, à la disposition des organes du système de contrôle interne révèle une situation contrastée d'une structure à l'autre.

En effet, à la DS le manuel de procédures hérité de la DSPRV n'est pas appliqué en raison de son caractère inadapté selon le Directeur.

S'agissant des DCI, un manuel des normes de contrôle et de vérification comprenant une charte de contrôle à l'usage des inspecteurs généraux des finances et des contrôleurs internes, approuvé par l'arrêté n°027148 du 31 décembre 2018, est disponible.

Enfin, la DCB ne dispose toujours de manuel de procédures.

**Recommandation n°17 :**

**La Cour recommande au :**

- *Ministre des Finances et du Budget de veiller à la mise en place des outils de contrôle interne notamment les cartographies des risques au niveau des directions du contrôle interne et l'élaboration d'un manuel de procédures à la Direction du Contrôle budgétaire de la Direction générale du Budget ;*
- *Ministre de la Santé et de l'Action sociale et au Ministre de l'Education nationale de veiller au parachèvement de la mise en place des outils de contrôle interne notamment les cartographies des risques au niveau de l'Inspection des Affaires administratives et Financières.*

### **2.3. Portée limitée du contrôle budgétaire**

Durant la période sous revue, le contrôle a priori sur les salaires est quasi inexistant. En effet, considérés comme des dépenses sans ordonnancement préalable en raison de leur sensibilité au plan social, ils n'obéissent pas à la procédure normale d'exécution de la dépense. Depuis 2020, la DS a élaboré en relation avec la PGT un modèle de mandat pour l'ordonnancement des salaires.

Les contrôleurs de la DCB ont accès au SIGFIP et au fichier de la Solde. Malgré ces prérogatives importantes, des insuffisances sont relevées dans le contrôle exercé par la DCB notamment en matière de dépenses de personnel.

En effet, concernant les salaires pris en charge par la DS, le contrôle de la DCB porte uniquement sur les indemnités pour travaux supplémentaires et celles relatives aux vacances dont les états de liquidation sont soumis à son visa.

En dehors des dépenses relevant du titre 2, sont également vérifiés par les contrôleurs budgétaires, les états de paiement des salaires des contractuels et ceux concernant certaines primes comme la PIR, les Heures de budget et la prime de rendement trimestrielle.

### **2.4. Contrôle comptable insuffisant**

Le contrôle exercé par le comptable se distingue par le caractère sommaire des vérifications effectuées sur les salaires, l'absence d'outils informatiques, les insuffisances dans le suivi des salaires en souffrance dans les banques et les difficultés rencontrées dans la reddition des comptes.

#### **2.4.1. Absence d'un logiciel d'extraction et de traitement de données**

En vue du règlement des salaires, la DTAI, compétente pour le mandatement des salaires durant la période sous revue, transmet à la PGT les pièces suivantes :

- les bulletins de salaires sous format A4 non sécurisé ;
- l'état de solde ;

- l'état électronique : avec SICA/STAR s'est posé le problème du nombre de 24 caractères requis pour les comptes bancaires. Il a fallu mettre en place en 2016 un comité chargé de la mise à jour des comptes individuels des agents pour permettre à SICA/STAR d'opérer. SICA qui compte plusieurs points d'accès est le mécanisme de paiement dédié aux dépenses inférieures ou égales à 50 millions de F CFA et STAR pour celles supérieures ou égales à 50 millions de F CFA avec un seul point d'accès. Aujourd'hui la fiabilisation est réalisée à 90% selon le Directeur de la Solde ;
- le bordereau récapitulatif des états de salaire (BRES) pour les salaires ;
- le fichier de déversement ;
- le bordereau des banques de domiciliation des salaires.

Cependant, en raison de la sensibilité des salaires, la procédure de contrôle comptable est inversée. A la réception de ces documents, le PGT n'effectue qu'un contrôle sommaire portant sur le recalcul des montants figurant au BRES physique alors qu'il lui incombe de procéder aux vérifications réglementaires, à la prise en charge comptable et au paiement par virement ou par billetterie. Ainsi, il n'existe pas un contrôle sur les émissions.

Sur la base du BRES, il est procédé aux virements bancaires sans attendre la réception des bulletins de salaires. En exécution de l'ordre général des paiements (OGP), le Trésorier général (TG), après évaluation des besoins, approvisionne le compte bancaire du PGT.

La DTAI procède au déversement après paiement des salaires alors que ce document sert de base à la prise en charge comptable.

Dès lors, la fiabilité du paiement des salaires repose sur les seuls contrôles opérés en amont par la DS ; la PGT n'exerçant aucun contrôle du fichier, notamment par rapport aux agents en sortie temporaire et définitive. Elle considère que ce sont des prérogatives de la DS, de la DP ou du MFPRSP. La Cour considère, cependant, qu'avec un logiciel de traitement de données, la PGT pourrait bien faire ce travail en relation avec la Direction de l'Informatique de la DGCPT.

Par ailleurs, en dehors des courriers échangés et de la réunion du comité de suivi de la masse salariale, il n'existe pas un cadre de dialogue de gestion entre la DS et la PGT par rapport aux sorties temporaires et définitives. Du reste, la PGT n'est pas systématiquement conviée à la réunion dudit comité.

**Recommandation n°18 :**

**La Cour recommande au Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor :**

- *d'acquérir un logiciel d'extraction et de traitement des données en vue d'assurer un meilleur contrôle sur les émissions de salaires ;*
- *de faire procéder à l'élaboration d'une cartographie des risques pour les émissions de salaires ;*
- *de veiller au contrôle, a posteriori et par sondage, des émissions de salaires effectuées par la Direction de la Solde.*

#### **2.4.2. Suivi des salaires en souffrance dans les banques**

La PGT n'est pas souvent informée des salaires en souffrance dans les banques qui concernent essentiellement les agents décédés ou en disponibilité. L'information vient de la DS qui demande aux banques le reversement des fonds à la PGT et lui en fait ampliation.

Invitée à produire la situation des salaires en souffrance dans les banques pour la période sous revue (montant global identifié, montant global recouvré), la PGT déclare avoir saisi les établissements financiers ayant reçu des virements de salaires durant la période sous revue. Cependant, jusqu'à l'adoption du présent rapport cette situation n'a pas été produite à la Cour.

Pour pallier ces difficultés, une meilleure coordination entre les Services du MFPRSP, de la DS et de la PGT s'avère nécessaire.

#### **2.4.3. Gestion des notes de rejet des banques**

Les banques émettent des notes de rejet notamment lorsque le compte du bénéficiaire est erroné ou clôturé.

Les banques effectuent le reversement par RTGS c'est-à-dire un retour des fonds sur le compte de règlement de la TG puis font une notification directe sur le compte d'opération de la PGT ou émettent un chèque à encaisser à la PGT.

Dès notification à la PGT, les notes de rejet sont traitées par un agent du bureau de la comptabilité. Toutefois, la PGT n'a pas pu produire la situation globale des rejets pour la période sous revue ; ce qui traduit des difficultés dans le suivi. Le reversement est prouvé par le RTGS envoyé par la banque ou le dépôt du chèque à la PGT.

Après traitement, la PGT procède à la régularisation par virement du montant au compte approprié. Les rejets qui ne font pas l'objet de régularisation sont transmis à la RGT pour budgétisation.

#### **2.4.4. Difficultés rencontrées pour la reddition des dépenses de personnel**

Pour la reddition des dépenses de personnel, le PGT et le TG produisent annuellement un compte de gestion constitué de pièces générales, de balances générales individuelles des comptes et de pièces justificatives.

Cependant, des difficultés sont rencontrées avec la nomenclature budgétaire. En effet, l'exécution du titre 2 qui renferme les salaires n'est pas retracée dans SIGFIP rendant ainsi impossible le suivi de l'exécution budgétaire au niveau des comptables.

Par ailleurs, des titres de paiements des dépenses de personnel n'étaient pas souvent accompagnés des pièces justificatives rendant presque impossible le contrôle des éléments de liquidation.

## CHAPITRE 3 : GESTION DE LA PAIE

La gestion de la paie des agents de l'Etat est au cœur des attributions de la DS. Elle implique l'accomplissement d'opérations qui doivent être conformes aux lois et règlements.

Le respect de cette exigence de régularité sera apprécié à travers la gestion des rémunérations liées aux traitements et salaires, primes et indemnités et la gestion des prélèvements opérés à la source.

### 1. Gestion des rémunérations

Les constatations effectuées portent sur l'octroi des primes et indemnités, l'augmentation du point indiciaire du système de bilétagage et du recouvrement des montants indûment payés.

#### 1.1. Abus dans l'octroi de certains éléments de rémunération

La rémunération mensuelle est constituée notamment du salaire indiciaire et de ses accessoires parmi lesquels les indemnités. Ces éléments sont institués par une loi ou par un décret. Cependant, il est constaté que ces avantages pécuniaires sont parfois accordés sans base textuelle ou par un texte inapproprié ou par un texte dont les dispositions ne sont pas respectées.

##### 1.1.1. Indemnités et augmentations salariales allouées sans texte

Des primes et indemnités sont payées à des agents de l'Etat sans texte. Les postes de paie concernés, au nombre de 57, ainsi que les rubriques correspondantes sont indiquées au tableau n°37 ci-dessous.

Tableau n°37 : Liste des primes et indemnités payées sans texte

POSTE	LIBELLE INDEMNITE	FONCTION CONCERNEE
103	INDEMNITE FONCTION PR	PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE
177	INDEMNITE DE FONCTION	MINISTRE, MEDiateur, CEMGA...
178	INDEMNITE DE FONCTION	CONSEILLER SPECIAL PR, DC
179	INDEMNITE DE REPRESENTATION	SECRETARE GENERAL GOUVERNEMENT
180	INDEMNITE DE REPRESENTATION	PREMIER MINISTRE
181	INDEMNITE DE FONCTION	PRESIDENT CHAMBRE COUR COMPTES, COMMISSAIRE DU DROIT
182	INDEMNITE AMBASSADEUR ITINERANT	AMBASSADEUR ITINERANT
193	INDEMNITE DE FONCTION	DIRECTEUR ECOLE DE 03CL A 05CL
197	INDEMNITE DE FONCTION	DIRECTEUR ECOLE DE 09CL A 11CL
204	INDEMNITE DE FONCTION	SOUS CHEF ETAT MAJOR GAL ARMEES
205	INDEMNITE DE FONCTION	INSPECTEUR TECHNIQUE ARMEES, DIRECTEUR
207	INDEMNITE DE FONCTION	COMMANDANT ADJ ZONE MILITAIRE
208	INDEMNITE DE FONCTION	AIDE DE CAMP PR
210	INDEMNITE DE FONCTION	DIRECTEUR ECOLE DE 12CL ET PLUS
211	INDEMNITE DE FONCTION	DIRECTEUR ECOLE DE 06CL A 08CL
212	INDEMNITE DE FONCTION	CHEF TRAVAUX 4EME CATEGORIE
213	INDEMNITE DE FONCTION	GARDES PR NON OFFICIERS
214	INDEMNITE DE FONCTION	GOUVERNEUR
216	INDEMNITE DE FONCTION	ADJOINT ADM DE GOUVERNEUR, PREFET
219	INDEMNITE DE FONCTION	ADJOINT PREFET, SOUS PREFET
220	INDEMNITE DE FONCTION	ADJOINT SOUS-PREFET
248	INDEMNITES SUJETIONS PARTICUL ET TS	CHAUFFEUR MINISTRE
254	INDEMNITE DE MONTURE 10 %	GENDARME
270	PRIME-O.P.J-MARECHAL-DES-LOGIS-	MARECHAL DES LOGIS OPJ
286	INDEMNITE DE FONCTION	RECEVEUR 1ERE CATEGORIE -70-
287	INDEMNITE DE FONCTION	PERCEPTEUR MUNICIPAL -60-
288	INDEMNITE DE FONCTION	PERCEPTEUR 2EME CATEGORIE-50-
289	INDEMNITE DE FONCTION	PERCEPTEUR 3EME CATEGORIE-45-

POSTE	LIBELLE INDEMNITE	FONCTION CONCERNEE
294	INDEMNITE RESPONSABILITE	RECEVEUR GENERAL
300	INDEMNITE DE SUJETION	SURVEILLANT GENERAL 5EME CATEGORIE
301	INDEMNITE DE SUJETION	SURVEILLANT GENERAL 6EME CATEGORIE
303	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETUDES 2EME CATEGORIE
304	INDEMNITE DE SUJETION	CENSEUR 3EME CATEGORIE
305	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETUDES 4EME CATEGORIE
306	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETUDES 5EME CATEGORIE
307	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETAB 1ERE CATEGORIE
308	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETUDES 7EME CATEGORIE
309	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETAB 2EME CATEGORIE
310	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETAB 4EME CATEGORIE
311	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETAB 5EME CATEGORIE
312	INDEMNITE DE SUJETION	DIRECTEUR ETAB 6EME CATEGORIE
313	INDEMNITE DE SUJETION	SURVEILLANT GENERAL 3EME CATEGORIE
314	INDEMNITE DE CADI	CADIS
316	INDEMNITE DE CONSEILLER COUTUMIER	CONSEILLER COUTUMIER
317	INDEMNITE DE SUJETION	CHEF TRAVAUX 3EME CATEGORIE
318	INDEMNITE DE SUJETION	CHEF TRAVAUX 5EME CATEGORIE
319	INDEMNITE DE SUJETION	CHEF TRAVAUX 6EME CATEGORIE

Source : Direction de la Solde

L'incidence financière de ces indemnités payées sans base textuelle est estimée pour la période sous revue à plus de **deux cent vingt-quatre (224) milliards de F CFA**. La situation détaillée est retracée au tableau figurant à l'annexe n°4.

Par ailleurs, des augmentations de salaires et du point indiciaire ont été appliquées à partir de 2004 sans édicition de texte comme retracé dans les tableaux n°38 et n°39 ci-dessous.

**Tableau n°38 : Liste des augmentations de salaires à partir de 2004**

CODE	LIBELLE D ELEMENT DE REMUNERATION
191	AUGMENTATION SALAIRE 10-2005
196	AUGMENTATION 10-2004
198	AUGMENTATION 10-2006
246	AUGMENTATION 10-2004 JOURNALI

Source : DTAI/MEF

**Tableau n°39 : Liste des augmentations du point indiciaire à partir de 2004**

DATE	% AUGMENTATION POINT INDICIAIRE
10/2004	13,00
10/2006	4,00
10/2007	2,40
10/2008	2,40
10/2009	2,40
10/2010	2,40
10/2011	2,40
<b>Total</b>	<b>29,00</b>

Source : DTAI/MEF

L'existence des postes de paie figurant au tableau n°37, selon l'ancien Directeur de la Solde, est antérieure à sa nomination à ce poste. Il renseigne, cependant, que par lettre du 4 juillet 2012, le Premier Ministre avait demandé au Ministre de l'Economie et des Finances de préparer les actes nécessaires à la régularisation des indemnités de secrétaire général et de directeur de cabinet.

Dans le même sillage, l'actuel Directeur de la Solde affirme que beaucoup d'initiatives de régularisation de ces indemnités ont été prises par le ministère en charge des Finances, mais elles n'ont jamais été suivies d'effet.

Le Payeur général du Trésor reconnaît, quant à lui, n'avoir jamais exercé de contrôle de régularité sur les dépenses de personnel ordonnancées par la DS compte tenu de l'importance des effectifs concernés (149 000 agents). Ainsi, pour éviter un retard énorme dans le paiement des salaires, seuls les équilibres comptables sont contrôlés.

**Recommandation n°19 :**

**La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de :**

- *diligenter l'adoption des textes nécessaires à la régularisation de ces indemnités ;*
- *veiller à l'avenir à ce qu'aucune indemnité ne soit payée sans base légale.*

**1.1.2. Textes inappropriés**

La création des primes et indemnités est encadrée notamment par l'article 27, alinéas 2 et 3 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires, modifiée qui dispose que « (...) peuvent s'ajouter au traitement des indemnités représentatives des frais ou justifiées par des sujétions ou des risques inhérents à l'emploi, de même que l'indemnité différentielle prévue à l'article 24 et, en cas de cumul autorisé, la rémunération du second emploi.

*Le régime de rémunération des fonctionnaires, le régime des indemnités, définis ci-dessus et la réglementation sur les cumuls sont fixés par les décrets pris au conseil des ministres ».*

Il ressort de cette disposition que la prime ou l'indemnité doit être créée par un décret.

Cependant, il est constaté que certaines primes et indemnités sont créées par des textes inappropriés. Sont concernées notamment des primes et indemnités du MSAS et du MFPRSP.

○ **Arrêté créant la prime de motivation dite « NEPAD »**

Un fonds de motivation à la participation à l'effort de santé, communément appelé fonds NEPAD a été créé par l'arrêté interministériel n°9884 du 19 décembre 2001. Il supporte les primes destinées aux fonctionnaires et agents décisionnaires en service au MSAS, des agents régis par le décret n°77-887 du 12 octobre 1977 ou référencés à un de ces corps, en service dans d'autres départements ministériels et participant à la mise en œuvre de la politique de santé.

Ledit arrêté détermine les agents éligibles à ce fonds réparti de façon égalitaire sur une base trimestrielle. En son article 3, il est indiqué qu'« une motivation financière exceptionnelle est versée trimestriellement aux bénéficiaires (...) sur la base des listes arrêtées et signées par le ministre chargé de la santé et de la prévention. Ces listes précisent les montants à payer, les



*noms, prénoms, corps et matricules de solde des intéressés, et accompagnent les engagements effectués pour les crédits du fonds ».*

Cet arrêté a été modifié par l'arrêté interministériel n°005471 du 18 août 2006 qui élargit la liste des bénéficiaires aux agents contractuels du ministère de la Santé et de la Prévention médicale et à ceux des établissements publics de santé.

Par protocole d'accord en date des 12 et 19 août 2004 entre le Gouvernement et l'intersyndicale de la santé, le montant forfaitaire a été fixé à 50 000 F CFA par mois soit 150 000 F CFA le trimestre. Au départ, un montant de 81 000 F CFA par trimestre et par agent a été alloué ; par la suite, il a été relevé à 200 000 F CFA par trimestre. Constatant le caractère non viable de ce montant, la prime a été ramenée à 150 000 F CFA par trimestre et par agent.

Invités à justifier leur compétence pour prendre cet arrêté interministériel, le MSAS et le MFB n'ont pas fourni de réponse.

○ **Indemnités de vacation des agents du MFPRSP**

Par arrêté ministériel n°12506 du 07 juin 2018, est créé au MFPRSP une commission de coordination du processus d'élaboration des actes d'administration des agents relevant du statut général des fonctionnaires et du régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat.

A l'article 14 dudit arrêté, une indemnité de vacation variant, selon le niveau de responsabilité de l'agent, entre 75 000 F CFA et 350 000 F CFA a été instituée au profit du personnel du ministère.

Cet arrêté ministériel contrevient aux dispositions de l'article 27 alinéas 2 et 3 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires, modifiée.

Invité à justifier sa compétence pour prendre cet arrêté accordant une indemnité, le MFPRSP n'a pas fourni de réponse.

**Recommandation n°20 :**

**La Cour demande au :**

- **Ministre des Finances et du Budget de mettre fin à la création de primes ou indemnités par arrêté interministériel ;**
- **Ministre de la Santé et de l'Action sociale, en relation avec le Ministre des Finances et du Budget, de diligenter la régularisation, par décret, de la création du fonds de motivation pour la santé ;**
- **Ministre de la Fonction publique et du Renouveau du Service public, en relation avec le Ministre des Finances et du Budget, de diligenter la régularisation, par décret, de la création de l'indemnité de motivation au profit du personnel.**

### 1.1.3. Cumul d'indemnités pour vacation (HB) et pour travaux supplémentaires

Par décret n°93-818 du 12 juillet 1993, est créée une indemnité de vacation au profit des fonctionnaires et autres agents du MEFP qui participent à la préparation des lois de finances. Communément appelée « heures de budget », elle est, suivant l'arrêté n°1635 du 21 février 2012 fixant les modalités de calcul et de répartition, allouée sur une base mensuelle aux personnels des directions de la DGB dont la DS. Elle n'est pas intégrée au salaire.

Toutefois, l'article 3 dudit décret dispose que « *cette indemnité n'est pas cumulable avec les indemnités pour travaux supplémentaires* ».

Cependant, l'examen des éléments variables du salaire fait apparaître que des indemnités pour travaux supplémentaires (ITS) sont allouées à certains agents de la DS. En effet, un montant global de 58 758 090 F CFA a été alloué, pour la période 2015-2018, au titre des ITS cumulativement aux indemnités pour « heures de budget ».

Le Directeur de la Solde fait observer que ces ITS sont payées à des personnels militaires et paramilitaires en service à la DS et qui, étant ainsi soumis à une double tutelle, sont éligibles aux ITS liquidées par leurs hiérarchies militaires.

La Cour rappelle que le décret n°93-818 du 12 juillet 1993 créant l'indemnité de vacation au profit des fonctionnaires et autres agents du MEFP interdit tout cumul avec l'indemnité pour travaux supplémentaires, sans distinction de corps et quelle que soit la position administrative de l'agent.

#### **Recommandation n°21 :**

***La Cour demande au Directeur général du Budget de mettre fin au cumul de l'indemnité pour « heures de budget » avec l'indemnité pour travaux supplémentaires.***

### 1.1.4. Cumul d'indemnité et de logement administratif

Les conditions d'attribution et d'occupation des logements administratifs sont fixées par le décret n°2014-769 du 12 juin 2014 abrogeant et remplaçant le décret n°91-490 du 08 mai 1991. Selon l'article 6 dudit décret, les agents de l'Etat ayant droit à un logement administratif, lorsqu'il n'est pas pourvu à leur logement, bénéficient d'une indemnité forfaitaire.

Il ressort de ces dispositions que l'attribution d'un logement administratif est exclusive du bénéfice de l'indemnité de logement.

Cependant, le rapprochement des états produits par l'Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat (AGPBE) et les fichiers de la DS fait apparaître qu'au moins 78 agents ont bénéficié cumulativement d'un logement administratif et de l'indemnité y afférente, sur toute ou une partie de la période sous revue comme retracé au tableau de l'annexe n°5.

En plus du préjudice financier subi par l'Etat à travers l'octroi du même avantage en nature et en espèces, ce cumul révèle un déficit de coordination entre l'AGPBE et la DS dans la transmission systématique des informations pour permettre d'éviter ces situations.

Pour éviter ces cas de cumul, la DS exige, selon son Directeur, une attestation de non logement délivrée par l'AGPBE avant l'allocation de l'indemnité de logement et transmet périodiquement un fichier des bénéficiaires d'indemnités de logement à ladite agence.

Malgré ces initiatives de la DS, la Cour constate la persistance des cas de cumul.

**Recommandation n°22 :**

*La Cour recommande à la Direction de la Solde, en relation avec l'Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat, de mettre en place un dispositif de contrôle permettant d'éviter le cumul de l'occupation de logement administratif avec l'indemnité forfaitaire représentative.*

**1.1.5. Indemnités de vacation allouées à des agents non éligibles**

Il est relevé sur les états d'indemnités de vacation que des agents non immatriculés c'est-à-dire inconnus de la Fonction publique et de la DS figurent parmi les bénéficiaires. Cette pratique est courante au niveau des structures relevant du MSAS et du Ministère de la Justice.

L'enveloppe annuelle supportée par le budget au titre des vacations est passée de 1,7 milliard de F CFA en 2015 à 5 milliards de F CFA en 2019. L'importance de cette variation a amené la DS à saisir par lettres le MSAS et le Ministre de la Justice.

Celles-ci, rappelant les dispositions du décret n°80-354 du 10 avril 1980 portant réglementation des modes de recrutement et d'utilisation des agents de l'Etat assurant à temps partiel des tâches d'enseignement, précisent que les vacations ne doivent être payées qu'aux agents fonctionnaires ou non fonctionnaires de l'Etat en exercice au sein de l'Administration et de tout autre démembrement institutionnel.

Malgré ces rappels, les mêmes anomalies persistent sur les états de paiement ce qui a amené la DS à proposer, par note n°3416 du 14 novembre 2019 à l'attention du MFB, l'arrêt de cette pratique, à compter de la gestion 2020.

**1.2. Constatations particulières**

De façon spécifique, des anomalies sont constatées suite à l'examen des états de paie des ITS, du fonds NEPAD et des indemnités de vacation du MSAS.

**1.2.1. Indemnités pour travaux supplémentaires**

De 2015 à 2018, la gestion des ITS est marquée globalement par une progression du nombre des bénéficiaires et des montants payés. Le tableau n°40 ci-dessous présente la situation des paiements au titre des ITS de 2015 à 2018.

Tableau n°40 : Situation des ITS de 2015 à 2018

Gestions	Effectifs	Montant
2015	31 117	11 108 752 069
2016	31 272	11 847 413 082
2017	33 210	11 190 953 772
2018	36 144	13 489 001 728
<b>Total</b>		<b>47 636 120 651</b>

Source : Direction de la solde/logiciel

Les conditions d'attribution des ITS sont fixées par le décret n°79-208 du 03 mars 1979, modifié par le décret n°95-176 du 14 février 1995. Selon ce texte, les indices, groupes d'appartenance, taux et catégories horaires sont établis comme suit :

Tableau n°41 : Eléments de calcul des heures supplémentaires

Indice	Groupe	Taux horaires		
		Heures normales	Dimanche et jours fériés	Heures de nuit
586 à 1021	III	249	373	498
1021 à 1948	II	391	586	782
1948 à 2801	I	433	649	866

La vérification des états a permis de relever des irrégularités dans la gestion des ITS au niveau de certains services.

o **Non-production de l'autorisation d'effectuer des heures supplémentaires**

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que « les catégories d'emplois dont les titulaires peuvent être autorisés à effectuer des travaux supplémentaires rémunérés par des indemnités horaires sont déterminés pour chaque gestion budgétaire et suivant les besoins des différents services par des décisions conjointes du ministre intéressé et du ministre chargé des finances ».

L'arrêté n°6058 du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat précise, en son annexe que, pour la justification des dépenses relatives aux ITS, la décision individuelle ou catégorielle autorisant l'agent ou une catégorie d'agents à effectuer des heures supplémentaires est accompagnée d'un état liquidatif.

Il est cependant constaté sur l'ensemble des états produits par les DAGE du MSAS et du MFPRSP et les DAP du MFB que cette décision n'est pas jointe à la liquidation. Cette situation interpelle également la DCB, premier maillon de contrôle dans la chaîne de la dépense, et la DS responsable du mandatement des ITS.

Les DAGE du MSAS, du MFPRSP et du MFB, le Directeur du Contrôle budgétaire, le Directeur de la Solde et le Payeur général du Trésor ont tous reconnu que la décision catégorielle ou individuelle autorisant à effectuer des heures supplémentaires exigée par l'arrêté n°6058 susvisé n'est jamais prise. Pour sa part, le DAGE du MFPRSP admet « méconnaître cette disposition préalable ».

**Recommandation n°23 :**

**La Cour recommande au :**

- *Ministère des Finances et du Budget, de prendre une circulaire rappelant l'obligation de produire la décision conjointe autorisant les agents à effectuer des travaux supplémentaires ;*
- *Directeur de la Solde et au Directeur du Contrôle budgétaire de renforcer leur dispositif de contrôle des indemnités pour travaux supplémentaires et d'exiger la production de la décision conjointe autorisant les agents à effectuer des travaux supplémentaires.*

○ **Non-respect du groupe indiciaire d'appartenance de l'agent**

Aux termes de l'article 10 du décret n°95-176 précité, les agents pouvant bénéficier de l'ITS sont répartis en 3 groupes en fonction de l'indice de solde comme suit :

Tableau n°42 : répartition des groupes de bénéficiaires d'ITS selon l'indice

Groupe	Echelle indiciaire
Groupe I	Supérieur à 1948 inférieur ou égal à 2801
Groupe II	Supérieur à 1021 inférieur ou égal à 1948
Groupe III	Supérieur ou égal à 586 inférieur ou égal à 1021

Le contrôle effectué sur un échantillon constitué des états de paiement établis par les structures listées au tableau n°43 ci-dessous a permis de constater que pour certains agents l'indice ne correspond pas au groupe d'appartenance. Ainsi, trois cas de figure sont répertoriés :

- des agents ayant des indices inférieurs à 1948 appartenant au groupe II intégrés dans le groupe I ;
- des agents ayant des indices supérieurs à 1948 appartenant au groupe I intégrés au groupe II ;
- des agents ayant des indices compris entre 586 et 1021 appartenant au groupe III intégrés au groupe II.

Le tableau n°43 qui suit indique les agents concernés.

Tableau n°43 : Erreurs sur les groupes d'appartenance

Structures	Matricule	Indice	Etats concernés
agents à indices inférieurs à 1948 appartenant au groupe II intégrés dans le groupe I			
MSAS	609 820/I	1928	Janvier à avril 2016
	607 728/Z	1928	
	606 100/K	1928	
DGID	663 202/A	1568	DAP/ Janvier 2017
	655 887/A	1298	DAP/Mai 2018

Structures	Matricule	Indice	Etats concernés
MFPRE	628 018/E	1728	Cabinet janvier, février, mars, avril, juillet et aout 2015
	506 905/C	1753	CMSFP janvier, février, mars, avril, mai et juillet 2015
agents à indices supérieurs à 1948 appartenant au groupe I intégrés au groupe II			
DGID	504 418/B	2467	état DAP Mai 2018
	612 426/A	2047	
agents à indices compris entre 586 et 1021 appartenant au groupe III intégrés au groupe II			
MFPRSP	618 759/B	1021	Etat IAAF janvier, Février, avril, juillet, aout, septembre, octobre et novembre 2015
	615 610/E	1021	Etat DAGE janvier, février, mars, mai, juillet, aout, septembre et octobre 2015
	620 000/D	1021	Etat CMSFP janvier, février, mars, avril, mai, juillet, aout, septembre et octobre 2015.
	615 644/D	1021	état CNFA janvier, février, mars, avril, mai, juillet, aout, septembre et octobre 2015
	674 151/F	776	état CABINET Février, mars, avril, mai, juillet, aout et sept 2015
	640 843/E	784	état CNFA janv, Février, mars, avril, mai, juillet, aout, septembre et octobre 2015
	665 914/G	894	état CNFA février, avril, mai, juillet, aout, septembre et octobre 2015
	675 679/B	894	état DAGE juillet, aout, septembre et octobre 2015
	615 642/F	776	état DGPEC janvier, octobre et décembre 2015
	631 393/G	849	
	640 581/D	894	
	642 679/D	894	
	662 311/A	776	
	662 308/I	983	
662 312/B	983		

Sources : Divers états de paiements

Ces classements indiciaires inappropriés entraînent des erreurs de liquidation des ITS et, par conséquent, un manque à gagner pour l'agent ou des paiements indus par le Trésor.

Le DAGE du MFPRSP reconnaît les manquements constatés et s'engage à apporter des correctifs pour les gestions à venir.

De son côté, le DAGE du MFB invoque une erreur de transcription concernant les groupes et précise qu'aucun paiement indu n'a été effectué au profit de l'agent appartenant au groupe 2 classé dans le groupe 1.

Pour sa part, le Directeur du Contrôle budgétaire renseigne que l'accès au fichier de la Solde qui est la condition pour lui permettre de vérifier le groupe d'appartenance indiciaire de l'agent n'a été possible qu'à partir du 2 mai 2018.

Quant au Directeur de la Solde, il soutient qu'« il s'agit de documents non présentés aux services de contrôle et de mandatement du MFB ». Il ajoute qu'« un module dématérialisé de gestion des éléments variables embarquant tous les points de contrôle est en train d'être testé (...) et sera déployé sous peu dans les différents départements ministériels et services de contrôle du MFB ».

La Cour constate que malgré l'accès des vérificateurs de la DCB au fichier Solde, ces anomalies ont été relevées pour la gestion 2018. En outre, la Cour considère que les états d'ITS ne peuvent être payés sans contrôle préalable de la DS.

**Recommandation n°24 :**

**La Cour demande au :**

- *Directeur du Contrôle budgétaire de s'assurer du respect des groupes d'appartenance indiciaire de l'agent en matière de paiement d'indemnités pour travaux supplémentaires ;*
- *Directeur de la Solde de renforcer le dispositif de contrôle des indemnités pour travaux supplémentaires.*

○ **Généralisation des heures de nuit**

Selon l'article 9 du décret n°79-208, modifié, les heures supplémentaires effectuées de 22 heures à 7 heures du matin sont des heures de nuit.

Sur les états de paiement du MSAS (2015 à 2018) et de la DTAI (2018), le taux prévu pour les heures de nuit est appliqué à tous les agents. De surcroît, sur certains états, la totalité des 60 heures supplémentaires est œuvrée la nuit. Il faut cependant relever qu'il est impossible d'enchaîner les heures de nuit et des heures de jour surtout pour l'administration centrale.

Prenant acte de cette anomalie, le DAGE du MSAS s'engage à prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

Le DCB soutient que le contrôle de l'application des taux prévus pour les heures de nuit reviendrait à apprécier l'opportunité des travaux supplémentaires ; ce qui serait difficile au plan matériel dès lors que le service fait a été certifié.

La DTAI justifie l'application systématique du taux prévu pour les heures de nuit par la nécessité de contenir le départ massif de ses agents vers d'autres structures du département du fait des inégalités de traitement entre eux et leurs collègues également impliqués dans le processus de préparation et d'exécution budgétaires.

La Cour rappelle que l'application du taux prévu pour les heures de nuit sans aucun service effectif de l'agent n'est pas conforme aux dispositions de l'article 9 précité.

**Recommandation n°25 :**

**La Cour demande au Directeur du Traitement automatique de l'Information du MFB et au DAGE du MSAS de mettre fin à l'application exclusive ou systématique du taux prévu pour les heures de nuit.**

### ○ Dépassement du plafond de 60 heures par mois fixé par le décret

Aux termes des dispositions de l'article 6 du décret n°79-208 du 03 mars 1979, modifié, « *les travaux supplémentaires effectués par le personnel autorisé ne peuvent dépasser soixante heures par mois et par agent* ».

Cependant, au MFPRSP, de janvier à octobre 2017, ce plafond est fréquemment dépassé. Le dépassement atteint dix (10) heures par agent et par mois. Les agents concernés sont listés au tableau figurant à l'annexe n°6.

Par ailleurs, pour l'ensemble des structures contrôlées à savoir le MSAS, la DGID, le MFPRSP et la DTAI, le plafond de 60 heures par mois et par agent est systématiquement alloué.

Le DAGE du MFPRSP et le Directeur du Contrôle budgétaire déclarent avoir pris acte de cette anomalie.

Le Directeur de la Solde fait noter qu'en application du décret n°2018-1431 du 06 août 2018 majorant les ITS de nuit, un consensus a été obtenu avec les syndicats de la justice et de la santé ayant permis de plafonner les HS de nuit respectivement à 40 h et à 60 h.

La Cour considère que le dépassement du plafond de 60 heures dans les états du MFPRSP révèle des manquements dans l'octroi des ITS et démontre que le contrôle exercé par la DS et la DCB est insuffisant.

### ○ Liquidations inexactes des ITS

Il résulte de l'examen des états de paiement des ITS du MFPRSP deux irrégularités portant sur le nombre d'heures calculé et les taux appliqués :

- le nombre d'heures appliqué : le nombre d'heures mentionné sur les états est de dix (10) heures de nuit. En appliquant le taux horaire correspondant de 866 F CFA, le montant à percevoir par l'agent concerné est de 8 660 F CFA et non 51 960 F CFA équivalant au paiement de 60 heures de nuit. Ainsi, l'agent a bénéficié d'un paiement indu d'un montant de 47 630 F CFA ;

- de même, pour 10 heures supplémentaires normales œuvrées au taux horaire de 433 F CFA, le montant à percevoir est de 4 330 F CFA et non 51 960 F CFA correspondant à 60 heures de nuit au taux de 866 F CFA, soit un paiement indu de 47 630 F CFA.

Les inexactitudes résultant de ces deux situations concernent les états de paiement des mois de novembre et décembre 2017. Elles sont retracées au tableau figurant à l'annexe n°7.

Le montant total induement perçu résultant de ces inexactitudes relevées sur les états de paie produit par le MFPRSP est de 2 334 860 F CFA.

Le DCB prend acte de cette défaillance et s'engage à prendre les dispositions pour un contrôle plus efficace. Il en est de même pour la DS.



Pour le DAGE du MFPRSP, les liquidations inexactes résultent d'« une erreur matérielle qui a été répétée en novembre et décembre 2017 ».

**Recommandation n°26 :**

**La Cour demande au :**

- *Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement du MFPRSP de respecter le plafond de 60 heures et de s'assurer de l'exactitude des liquidations dans l'octroi des indemnités pour travaux supplémentaires ;*
- *Directeur du Contrôle budgétaire et au Directeur de la Solde de veiller au respect du plafond de 60 heures et à l'exactitude des liquidations dans l'octroi des indemnités pour travaux supplémentaires.*

**1.2.2. Indemnités de vacation du MSAS**

Les agents du MSAS chargés de la supervision des examens et concours ainsi que de la correction des épreuves bénéficient d'une indemnité de vacation. Les conditions de leur rémunération sont fixées par le décret n°80-354 du 10 avril 1980 portant réglementation des modes de recrutement et d'utilisation des agents de l'Etat assurant à temps partiel des tâches d'enseignement.

L'examen des états de paiement de ces indemnités produits à la Cour a permis de déceler les irrégularités ci-après.

○ **Prise en charge d'activités non éligibles**

L'annexe 2 dudit décret prévoit le paiement des indemnités pour vacation seulement pour les activités liées aux heures de surveillance d'examen, à la correction d'épreuves écrites ou orales et aux épreuves pratiques sur le terrain.

Cependant, sur les états de paie figurent des activités non éligibles telles que « *participation au choix du sujet* », « *organisation et supervision du concours ou de l'examen* », « *anonymat* », « *report des notes sur les relevés* » et « *délibération* ».

Le Directeur des Ressources humaines considère que la notion de « *membre de jury* » inclut les acteurs chargés de l'élaboration, la validation et le choix des sujets, l'organisation, la supervision, la surveillance de l'anonymat des copies des épreuves, du report des notes et des délibérations. Pour lui, cette répartition des tâches garantit la qualité des examens et concours et permet de faire appel à des personnels choisis pour leur expérience et leur intégrité.

La Cour estime que cette interprétation extensive n'est pas conforme à l'article 21 du décret n°80-354 qui distingue seulement trois catégories d'acteurs (correcteurs, surveillants et membres du jury).

**Recommandation n°27 :**

*La Cour demande au Directeur des Ressources Humaines du MSAS de se conformer aux dispositions de l'article 21 du décret n°80-354 du 10 avril 1980 énumérant limitativement les acteurs pouvant bénéficier de l'indemnité de sujétion concernant les concours et examens organisés par l'Etat.*

○ **Application d'un barème non réglementaire**

La comparaison entre le barème appliqué et le barème de l'annexe 2 du décret n°80-354 du 10 avril 1980 fait ressortir les différences indiquées au tableau n°44 ci-dessous.

Tableau n°44 : les taux appliqués par le MSAS comparés aux taux prévus par le décret

En F CFA

Examen ou concours	Hiérarchie	500 premières copies		Autres	
		Taux prévu	Taux appliqué	Taux prévu	Taux appliqué
Infirmier d'état	B			75	90/95
Sage-femme d'état	B	95	90	75	90/95
Assistant infirmier	C	75	90	50	90
Assistant social	B			75	90
Agent d'hygiène	D	75	90	50	90
Technicien supérieur de sante	B	95	90		

Le tableau, ci-dessus, montre que sur les états de paie produits le taux prévu par la réglementation est tantôt majoré tantôt minoré quel que soit le nombre de copies ou le type de concours ou d'examen.

Ainsi, pour le concours de recrutement de sages-femmes et de techniciens supérieurs de santé, le taux appliqué (90 F CFA) pour les 500 premières copies corrigées est inférieur au taux prévu (95 F CFA). Pour les autres examens et concours, quel que soit le nombre de copies corrigées, le taux appliqué est toujours supérieur au taux prévu.

Le DRH explique l'application uniforme du taux de 90 F/copie, considéré comme un « indice médian », par « un souci d'harmonisation (...) pour ne léser personne ».

Cette pratique n'est pas conforme à l'annexe 2 du décret n°80-354 du 10 avril 1980.

**Recommandation n°28 :**

*La Cour demande au Directeur des Ressources Humaines du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale de se conformer aux taux prévus à l'annexe 2 du décret n°80-354 du 10 avril 1980.*

○ **Paiement d'agents ne figurant pas sur l'arrêté de nomination**

Pour chaque examen ou concours, un arrêté du ministre de la santé désigne les agents devant percevoir « l'indemnité prévue par le décret n°80-354 du 10 avril 1980 portant

*règlementation des modes de recrutement et d'utilisation des agents de l'Etat assurant à temps partiel des tâches d'enseignement (...)* ».

Toutefois, le rapprochement des arrêtés de nomination avec les états de paie correspondants a permis de relever la rémunération d'agents ne figurant pas sur l'arrêté de nomination.

Les agents concernés sont répertoriés au tableau n°45 ci-dessous.

**Tableau n°45 : Agents trouvés dans les états de paiement et non dans les arrêtés de nomination**

Examen ou concours	Référence arrêté de nomination	Prénoms et nom	Matricule	Référence état nominatif de paiement
Diplôme d'état technicien supérieur : biologie et enseignement d'administration session juillet 2017	N°19971 du 19 oct. 2017	Yoni gueye	517 297/K	Etat du 30 oct. 2017
		Louise Mendy	513 503/A	
Diplôme d'Etat d'assistant infirmier session octobre 2015	N°20863 du 10 nov. 2015	Moustapha Mbow	381 307/N	Etat fin novembre 2015
		Amassamba Ndiaye	603 008/A	
		Malick Ndong	502 189/E	
		Dialaw Diallo	624 076/I	

Source : MSAS/DRH

Enfin, il a été relevé que seule l'imputation budgétaire est référencée sur les états de paie. Cependant, même si l'arrêté est annexé aux états, ses références doivent aussi être indiquées sur l'état de paie.

Le DRH du MSAS soutient que les agents figurant au tableau n°45 ont été omis sur les arrêtés par inadvertance.

#### **Recommandation n°29 :**

*La Cour demande au Directeur des Ressources Humaines du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale et au Contrôleur budgétaire ministériel de veiller à ce que les bénéficiaires d'indemnités de vacation figurent sur l'arrêté de nomination des membres impliqués dans le processus d'organisation des examens et concours.*

### **1.3. Système de paiement par billettage**

Le règlement des salaires des agents de l'Etat s'effectue par virement bancaire ou postal ou par billettage.

L'examen de la gestion des billettageurs du MSAS et de la DS révèle des dysfonctionnements dont certains sont communs et d'autres spécifiques.

#### **1.3.1. Constatations générales**

##### **o Non-respect du montant plafond payable par billettage**

L'article 4 de la loi n°2004-15 du 25 juin 2004 relative aux mesures de promotion de la bancarisation et de l'utilisation des moyens de paiements scripturaux dispose que « *les salaires, indemnités et autres prestations en argent dus par l'Etat, les administrations publiques, les entreprises publiques et parapubliques aux fonctionnaires, agents autres personnels en activité ou non ou à leurs familles ainsi qu'aux prestataires et portant sur des sommes d'argent d'un montant supérieur ou égal au montant de référence fixé par*

*l'instruction du Gouverneur de la BCEAO sont payés par chèque ou par virement sur un compte ouvert par les services financiers de la Poste ou d'une banque ».*

Ce montant de référence est fixé à cent mille (100 000) F CFA par l'instruction n°01/2003/SP du 08 mai 2003 du Gouverneur de la BCEAO relative à la promotion des moyens de paiement scripturaux et à la détermination des intérêts exigibles en cas de défaut de paiement. Ces dispositions sont internalisées à travers la circulaire primatorale n°02096/PM/SGG/SP du 04 mai 2010.

Cependant, au MSAS, l'examen des états de paiement du fonds de motivation de la santé et des indemnités de vacation a permis de constater que des montants supérieurs à 100 000 F CFA sont encore réglés par billettage. Le tableau n°46, ci-dessous, répertorie les états de paiement concernés.

**Tableau n°46 : Paiement par billettage de montants supérieurs à 100 000 F FCA**

<b>Indemnités de vacation</b>			
<b>Etat concerné</b>		<b>Effectifs</b>	<b>Montants</b>
Examen infirmier d'Etat, mai 2015		6	840 000
Examen assistant social, mai 2015		5	612 000
Concours d'entrée à l'ENDSS, section TSS radiologie, juin 2017		17	2 091 000
Examen infirmier d'Etat, Sage-femme d'Etat, assistant infirmier et maintenance hospitalière, juin 2017		79	10 224 000
<b>Fonds de motivation pour la santé</b>			
4eme trimestre 2015 District Sud		118	17 700 000
1er trimestre 2017 région de Dakar		318	47 700 000
1er trimestre 2018 Dakar/Direction et services centraux		1037	155 550 000
		<b>Total</b>	<b>234 717 000</b>

Le même constat vaut pour la DS. Ce procédé ne prend pas en compte les dispositions précitées qui imposent que tout paiement de salaires ou d'indemnités supérieurs à 100 000 F CFA soit fait par chèque ou virement dans un compte bancaire.

Interpellé sur cette situation, le DRH du MSAS déclare que le paiement par billettage permet de recueillir les coordonnées bancaires de l'agent qui se présente pour la première fois et ainsi d'effectuer les paiements suivants par virement bancaire.

Dans le même sens, le Payeur général du Trésor indique que le paiement par billettage de montants supérieurs à 100 000 F CFA concerne souvent de nouvelles recrues qui ne disposent pas encore de comptes bancaires. Il explique, en outre, qu'il s'est souvent opposé au paiement par caisse des primes de motivation, mais au regard du nombre important de rejets pour comptes bancaires erronés et aux fortes pressions des syndicats, il a procédé au paiement tout en veillant à la régularisation de la situation des bénéficiaires.

La Cour estime que ces arguments de fait ne sauraient justifier le non-respect du montant plafond payable par billettage.

**Recommandation n°30 :**

**La Cour demande au :**

- **Directeur des Ressources humaines du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale et au Payeur général du Trésor de respecter le plafond de 100 000 F CFA fixé par la circulaire n°02096/PM/SGG/SP du 04 mai 2010 pour le paiement par billettage des indemnités de vacation et des primes de motivation ;**
- **Directeur de la Solde d'exiger, pour l'immatriculation des agents nouvellement recrutés, la domiciliation bancaire du salaire en vue de réduire les paiements par billettage.**

○ **Absence d'une commission de paie**

L'instruction n°0138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 susvisée dispose que « *les paiements par billettage doivent être effectués par une commission 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* ».

Au MSAS, les paiements du fonds de motivation pour la santé, de 2015 à 2018, ont été effectués sans qu'une commission de paie ne soit mise en place.

Sont concernés notamment les états énumérés ci-dessous :

- état de paiement de la motivation du 1<sup>er</sup> trimestre 2015 liste région de Thiès ;
- état de paiement de la motivation du 1<sup>er</sup> trimestre 2016 liste région de Thiès ;
- état de paiement de la motivation du 1<sup>er</sup> trimestre 2016 liste cabinet, directions et services centraux ;
- état de paiement de la motivation du 1<sup>er</sup> trimestre 2015 liste région de Ziguinchor ;
- état de paiement de la motivation 1<sup>er</sup> trimestre 2015 liste région de Saint-Louis ;
- état de paiement de la motivation 4<sup>e</sup> trimestre 2015 liste district SUD /PMI médina ;
- état de paiement de la motivation 1<sup>er</sup> trimestre 2017 liste direction et services centraux Dakar ;
- état de paiement de la motivation 1<sup>er</sup> trimestre 2017 liste des agents omis au 4<sup>e</sup> trimestre 2016 ;
- état de paiement de la motivation 1<sup>er</sup> trimestre 2018 liste des agents omis au 4<sup>e</sup> trimestre 2017.

Au niveau de la DS, les états de salaires concernés sont ceux produits et payés par le billeteur M. NDIAYE durant la gestion 2018.

Au point 4 de l'instruction précitée, il est précisé que « *les billeteurs et les commissions de paiement sont contrôlés (...) par le chef de service qui vise les différents états et registres du billeteur et par le comptable de rattachement au moment des règlements et des versements (...).* »

Dans une note circulaire, la PGT rappelle que « les membres de cette commission sont chargés de veiller à la régularité des opérations et sont solidairement responsables avec le billeteur des irrégularités qui pourraient être relevées au cours des paiements ».

Devant ces irrégularités, le DRH ainsi que les billeteurs du MSAS messieurs Lamine MANGANE et Assane GUEYE rappellent qu'il existait une commission de paie installée depuis 2008, mais elle n'a pas fonctionné à cause de la non disponibilité des membres, du défaut de motivation et du refus des membres de la commission d'être solidairement responsables en cas de faute de gestion du billeteur.

Pour sa part, le Directeur de la Solde déclare avoir pris acte de cette défaillance et s'engage à prendre les mesures pour la mise en place d'une commission de paie.

Tout en reconnaissant l'inexistence d'une commission de paie, M. Mamour NDIAYE, billeteur de la DS, fait remarquer qu'une commission ad hoc chargée de vérifier l'existence de doublons a été créée au sein de la DS.

La Cour relève que cette commission ad hoc ne peut pas tenir lieu de commission de paie comme prévu par l'instruction du 4 février 1974, modifiée.

**Recommandation n°31 :**

**La Cour demande au Directeur des Ressources humaines du Ministère de la Santé et de l'Action sociale et au Directeur de la Solde de mettre en place et de faire fonctionner la commission de paie conformément à l'instruction du 4 février 1974, modifiée.**

○ **Retard dans le reversement des reliquats**

L'instruction n°0030/MFAE/DGT/DCP du 04/02/1974, modifiée, fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs précise que le reversement des fonds doit être effectué dans un délai de 5 jours à compter de la date de réception des fonds par le billeteur.

Cependant, l'examen de la situation produite par le billeteur de la DS montre que les reliquats constitués par les salaires impayés ne sont pas reversés dans le délai prescrit. Ces reversements se font trimestriellement et sont justifiés par les quittances de versement délivrés par la PGT.

Le tableau n°47 ci-dessous en donne le détail.

**Tableau n°47 : Retards dans le reversement des impayés par le billeteur au Trésor**

Code période	Date effective de reversement
Reversement salaire du mois de novembre 2017	28/02/2018
Reversement salaire du mois de décembre 2017	28/02/2018
Reversement salaire du mois de janvier 2018	28/02/2018
Reversement salaire du mois de février 2018	30/05/2018
Reversement salaire du mois de mars 2018	30/05/2018
Reversement salaire du mois d'avril 2018	30/05/2018
Reversement salaire du mois de mai 2018	30/08/2018
Reversement salaire du mois de juin 2018	30/08/2018
Reversement salaire du mois de juillet 2018	30/08/2018

Code période	Date effective de reversement
Reversement salaire du mois d'aout 2018	29/11/2018
Reversement salaire du mois de septembre 2018	29/11/2018
Reversement salaire du mois d'octobre 2018	26/02/2019
Reversement salaire du mois de novembre 2018	26/02/2019
Reversement salaire du mois de décembre 2018	26/02/2019

Sources : Billeteur solde / quittances de reversement au Trésor

Le billeteur ne doit pas conserver les fonds mis à sa disposition au-delà du délai de 05 jours (15 jours pour les bourses) à compter de la date de remise des fonds. À l'expiration de ce délai, il doit procéder au reversement des bons impayés. L'état de reversement visé par le chef de service est établi en double et accompagné du bordereau de règlement émargé en guise de justification des règlements opérés. Le reversement, exclusivement en numéraire, s'effectue contre remise d'une quittance du Trésor qui doit être conservée, avec l'état des impayés, pendant 10 ans.

Le comptable de rattachement, sur la base de cet état et après vérification, impute les montants reversés dans un compte d'attente pendant un délai de **25 jours** imparti aux ayants droits retardataires. Passé ce délai, les restes à payer sont reversés au budget de l'Etat.

Le billeteur de la Solde reconnaît le non-respect des délais de reversement et invoque une décision du Directeur de la Solde qui, à la suite des audits ayant fait ressortir l'existence de doublons de matricules et de salaires, avait fixé un délai d'attente de 3 mois afin de procéder à des vérifications.

La Cour estime que le respect du délai de reversement de cinq jours qui vise à atténuer les risques de malversations des fonds détenus par le billeteur est un impératif.

#### **Recommandation n°32 :**

***La Cour demande au Payeur général du Trésor de faire respecter le délai réglementaire fixé pour le reversement par les billeteurs des reliquats de fonds.***

#### **○ Contrôle hiérarchique insuffisant**

Au point 4 de ladite instruction, il est précisé que « les billeteurs et les commissions de paiement sont contrôlés :

- par le chef de service qui vise les différents états et registres du billeteur ;
- le comptable de rattachement au moment des règlements et des versements ;
- le contrôleur régional des finances qui est autorisé de droit à assister aux séances de paiement ;
- (...)

*Les contrôles doivent être à la fois permanents et inopinés. »*

A la DS, M. Bayal NIANG, Directeur de 2015 à avril 2017, admet n'avoir exercé aucun contrôle hiérarchique sur la gestion de M. Ousmane Sat NIANG, billeteur durant cette période.

Cependant, la gestion de l'actuel billeteur M. Mamour NDIAYE, en poste depuis fin 2017, fait l'objet de vérification par le bureau audit même si ce contrôle ne porte que sur les montants des encaissements et des paiements.

Au MSAS, le billeteur M. Assane GUEYE ne subit pas de contrôle hiérarchique de la part de ses supérieurs.

○ **Insuffisance dans la tenue du compte d'emploi**

L'instruction n°0138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 modifiant l'instruction n°0030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974 fixant les règles à observer en cas de paiement collectif par billeteur dispose qu'« *en plus du bordereau de règlement mécanographié et de l'état récapitulatif des impayés conservés en justification par le billeteur, celui-ci tiendra un registre coté et paraphé par le comptable de rattachement* ».

Le registre coté et paraphé par le comptable doit servir à enregistrer les recettes et les sommes payées. L'exemplaire du bordereau de règlement non émargé est destiné à recueillir les acquits individuels des parties prenantes et à justifier les règlements effectués.

A la DS, l'ancien billeteur M. Ousmane Sat NIANG n'a pas produit de situation d'exécution pour la période le concernant.

Le billeteur en poste M. Mamour NDIAYE a produit les états mensuels de paiement, de reversement et une situation récapitulative de novembre 2017 à décembre 2018 sous format Excel.

Il a été relevé que le billeteur ne tient pas de registre pour le compte d'emploi. La situation récapitulative effectuée ne permet pas de suivre l'enchaînement et la concordance des soldes des différentes situations mensuelles.

M. Mamour NDIAYE, actuel billeteur de la DS reconnaît le manquement constaté tout en précisant que même si la DGCPT n'a pas mis à sa disposition un compte d'emploi, il tient des états de contrôle composés d'un registre de paiement avec toutes les mentions d'identification requises et un document bilan sous tableur Excel.

La Cour rappelle que le compte d'emploi est un document de reddition des comptes retraçant toutes les opérations de l'année produit à l'initiative du billeteur et non de la DGCPT.

S'agissant de M. Ousmane Sat NIANG, ancien billeteur de la DS, en service à la DAP de la DGB, il n'a ni déféré à la convocation ni répondu aux observations malgré les diligences de la Cour. Son supérieur hiérarchique a déclaré qu'il est devenu injoignable depuis quelques mois.

**Recommandation n°33 :**

***La Cour demande au Directeur de la Solde de veiller à la bonne tenue du registre et à la production d'un compte d'emploi par le billeteur.***



### 1.3.2. Constatations particulières

#### ○ Non-respect des règles de nomination

Aux termes des dispositions de l'instruction n°0138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 modifiant l'instruction n°0030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974, « *les billeteurs sont choisis de préférence parmi les agents des corps techniques des divers services et nommés pour un (01) an par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan sur proposition de leur ministre de tutelle ou des Gouverneurs de régions qui prennent des décisions pour les personnels situés en dehors de la Région de Dakar.* »

Il ressort de ce texte qu'au bout d'un an, le billeteur doit être reconduit dans les mêmes formes. Cette formalité n'est pas respectée pour les billeteurs de la DS et du MSAS en fonction depuis plus de deux ans.

Le Payeur général du Trésor explique cette situation par la sensibilité qui s'attache au paiement des salaires laquelle a amené à considérer une reconduction tacite des billeteurs tant qu'ils ne sont pas officiellement remplacés.

La Cour estime qu'en vertu du principe du parallélisme des procédures, la nomination ainsi que le renouvellement du billeteur doivent s'opérer dans les mêmes formes

Par ailleurs, la nomination d'un billeteur dans la région de Dakar est de la compétence du Ministre chargé des Finances qui a donné délégation de signature au DGCPT par arrêté n°20886/MEFP//DGCPT du 16 novembre 2017.

Cependant, M. Mamour NDIAYE a été nommé billeteur à la DS par note de service n°005/MEFP/DGB/DAP/DRH du 09 janvier 2018 du Directeur général du Budget. Cet acte est en contradiction avec les dispositions de l'instruction n°0030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974, modifiée, exposées ci-dessus.

Le Directeur général du Budget n'a pas apporté de réponse sur sa compétence à nommer un billeteur.

Selon le Directeur de la Solde, la nomination du billeteur a été faite dans un contexte d'urgence avec la sortie de fonction de l'ancien billeteur, mais le projet d'arrêté de nomination a été établi et soumis au circuit de validation des visas.

#### **Recommandation n°34 :**

##### **La Cour demande au :**

- **Directeur général du Budget de :**
  - **s'abstenir de nommer un billeteur sans habilitation du ministre ;**
  - **saisir les services compétents du Ministère des Finances et du Budget pour la régularisation de la nomination du billeteur de la Direction de la Solde ;**
- **Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor de veiller au renouvellement annuel des actes de nomination des billeteurs.**

### ○ **Cumul de fonds**

Au MSAS, il faut relever l'importance des sommes gérées par le billeteur qui cumule les fonds suivants :

- allocations familiales ;
- indemnités de vacation ;
- bourses stage rural ;
- fonds de motivation Nepad ;
- salaires des contractuels.

Ce cumul comporte d'énormes risques d'erreurs et de manipulations d'écritures au vu de l'absence d'une commission de paie, de l'absence de contrôle hiérarchique et de sécurité des lieux.

En effet, les conditions de sécurité au MSAS ne sont pas garanties pour le billeteur. En plus d'être exigü, le bureau, situé dans un couloir isolé, n'est pas doté de caméras de surveillance. Lors des paiements, il n'y a pas la présence d'agents de sécurité pour prévenir les risques de trouble surtout en cas de grande affluence.

De surcroit, le billeteur seul, vérifie l'identité du bénéficiaire, l'émargement et procède au paiement.

Le DRH du MSAS admet l'existence du cumul et le justifie par l'insuffisance du personnel, le départ de deux anciens agents chargés de la gestion des différents fonds. Il envisage cependant de proposer la nomination d'un second billeteur pour alléger la charge de travail de l'actuel.

#### **Recommandation n°35 :**

***La Cour recommande au Directeur des Ressources humaines du Ministère de la Santé et de l'Action sociale de mettre fin au cumul de fonds par la nomination d'autres billeteurs.***

### ○ **Anomalies relevées sur l'émargement des états de paie**

L'instruction n°0138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 modifiant l'instruction n°0030/MFAE/DGT/DCP du 04 février 1974 fixant les règles à observer en cas de paiement collectif par billeteurs indique que « *l'état appuyant le titre de paiement doit être émargé par les bénéficiaires* ».

L'examen des états de paiement a permis de faire les constatations ci-après :

- défaut d'émargement des bénéficiaires : des états de paiement du fonds de motivation de la santé pour les gestions de 2015 à 2018 ne comportent pas l'émargement des bénéficiaires comme répertorié au tableau figurant à l'annexe n°8 ;
- émargements identiques : des signatures identiques figurent sur plusieurs pages alors que les procurations des ayants droit n'ont pas été jointes aux états de paie. Les états concernés sont listés au tableau figurant à l'annexe n°9 ;

- signature du bénéficiaire identique à celle du billeteur : sur les états de paiement des agents de HOGGY/CTD/SNEIPS, des premiers trimestres 2015 et 2016, la signature de certains bénéficiaires est identique à celle du billeteur. Les cas concernés figurent à l'annexe n°10.

Dans leur réponse, Lamine MANGANE et Assane GUEYE soutiennent que l'état des agents omis au 3<sup>ème</sup> trimestre de 2018 a bien fait l'objet d'émargement de la part des bénéficiaires comme en atteste la copie produite.

Amar NDIAYE, Maurice DASYLVA, Bara TINE admettent que le caractère identique des émargements sur les états de paiement mais déclarent avoir agi de bonne foi. Ils expliquent que compte tenu de l'importance du nombre de bénéficiaires du fonds et leur éloignement géographique, ils ont mis à contribution les gestionnaires des structures de santé pour payer directement les agents sur leurs lieux de travail. Ces gestionnaires qui reçoivent les fonds signent à la place des bénéficiaires.

Mme WADE Ndèye Anta MANE invoque aussi la bonne foi en reconnaissant avoir émargé à la place des bénéficiaires. Pour elle, l'opération consistait à recevoir les primes en espèces avec les états correspondants avant de procéder à des versements bancaires au profit des bénéficiaires. Cependant, dans l'impossibilité de faire signer ces derniers, elle émarge à leur place car le MSAS lui réclamait ces états au terme du délai imparti.

La Cour constate que les procédés utilisés par les billeteurs laissent apparaître des anomalies relatives au défaut d'habilitation du billeteur à procéder aux versements, à l'absence de preuve de l'acquit libératoire des paiements que les billeteurs auraient effectués et à la méconnaissance de la réglementation sur les paiements collectifs par billeteur.

**Recommandation n°36 :**

***La Cour demande au Directeur des Ressources humaines du Ministère de la Santé et de l'Action sociale de mettre fin aux versements des primes dans les comptes bancaires des bénéficiaires et à l'émargement des états de paie à la place des ayants droit par les billeteurs du fonds de motivation.***

**o Remise irrégulière de fonds aux billeteurs des régions par le billeteur central**

Pour déconcentrer le paiement des primes de motivation, un système a été mis en place pour approvisionner les billeteurs des régions et les agents comptables particuliers (ACP) des établissements publics de santé (EPS) à partir des fonds déjà encaissés et détenus par le billeteur du MSAS.

Ces pratiques posent le problème du non-respect des modalités de remise de fonds au billeteur. En effet, l'instruction n°0138/MEF/DGT/TG du 18 juillet 1981 modifiant celle n°0030/MFAE/DCP/ du 04 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements

collectifs par billetage dispose au point III que « le billeteur perçoit les sommes dont il a la charge du paiement :

- soit par bon d'engagement (Dakar) ou de commande (dans les autres régions) pour la main-d'œuvre ou bourses payées sur crédits délégués ;
- soit par bon de caisse pour les dépenses de personnel. »

Ainsi, il ressort de ces dispositions que la remise de fonds pour le paiement par billetage s'effectue par le biais d'un comptable public.

Le Directeur des Ressources humaines du Ministère de la Santé et de l'Action sociale reconnaît les faits mais assure que cette pratique a cessé depuis 2016.

Messieurs Assane GUEYE et Lamine MANGANE soutiennent, en ce qui les concerne, que les fonds remis aux billeteurs régionaux étaient destinés aux agents des régions dont les comptes bancaires ne respectaient pas la norme des 24 caractères. Pour les agents des EPS, le paiement a toujours été effectué par versement dans les comptes de dépôt des hôpitaux.

La Cour relève que l'approvisionnement des billeteurs du niveau déconcentré en fonds, pour un montant cumulé de 2 009 200 000 F CFA, ainsi que les maniements subséquents constatés de 2015 à 2017 sont irréguliers.

#### o Doubles paiements par billetage et virement bancaire

Durant la gestion 2018, des agents ont bénéficié de doubles paiements par virement bancaire et par billetage pour le même mois de salaire comme retracé dans le tableau n°48 ci-dessous.

Tableau n°48 : Doublons paiement billetage et virement en 2018

MATRICULE	MODE_PAIE	COD_AGEN_EEMPL	COD_BA_NO_EMP_L	NUM_COMPTE	COD_PERIO_DE	NET	FONCTION	LIEU_DE_SERVICE
432922F	17	01001	SN100	00981125000823	Mars	142 013	CAPORAL ARMEE	FORCES ARMEES
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Mars	120 353	CONT TRESOR	MEFP
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Mars	983 305	CONT TRESOR	MEFP
656231G	17	17210	SN012	0351887183	Avril	220 248	INSTITUTEUR ADJ	MEN
647680K	17	04277	SN012	03516241610115	Mai	308 194	PEM	MEN
665019C	17	03238	SN012	03517054120129	Mai	294 348	PCEMG	MEN
709435J		01010	SN100	00364452000269	Mai	333 683	CHARGE DE MISSION	PRESIDENCE
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Juin	120 353	CONT TRESOR	MFEFP
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Juin	981 305	CONT TRESOR	MFEFP
656193L	17	04277	SN012	03517979240132	Août	203 433	MILITAIRE DE RANG CAP	MIN INTERIEUR
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Septembre	203 994	CONTROL TRESOR	MEFP

MATRICULE	MODE_PAIE	COD_AGEN_EEMPL	COD_BANQ_EMP_L	NUM_COMPTE	COD_PERIO DE	NET	FONCTION	LIEU_DE_SERVICE
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Septembre	972 914	CONTROL TRESOR	MEFP
421733D	17	01240	SN107	10467763101176	Octobre	275 021	GENDARME	MFA
433408H	08	01001	B50808	00118138000613	Novembre	141 219	MILITAIRE DE RANG SOLDAT	MFA
441981A	08	01001	B50820	06155803770058	Novembre	92 061	MILITAIRE DE RANG SOLDAT	MFA
445165E	17	08264	SN012	03519193540137	Novembre	99 678	MILITAIRE DE RANG SOLDAT	MFA
661928N	08	01237	B50532	03517443080170	Novembre	321 352	PCEMG	MEN
445165E	17	08264	SN012	03519193540137	Décembre	99 678	MILITAIRE DE RANG SOLDAT	MFA
663430B	18	B50532	B50532	00300553840025	Décembre	4 336 747	LIQ DROIT	MEN
680860D	18	B50532	B50532	03515463600195	Décembre	2 839 471	En service au METP	MIN ENSEIGN TECH
680984G	18	B50532	B50532	06125451660039	Décembre	3 487 790	LIQ DROIT	MEN
691991C	18	B50532	B50532	06129753600	Décembre	4 444 870	LIQ DP	MEN

Source : Direction de la solde, billettage

L'examen des fichiers de la masse salariale a permis de constater que ces agents disposent de comptes bancaires dans lesquels les montants positionnés correspondent à ceux figurant dans les états de paiement du billettage pour les mêmes mois.

Le cas de l'agent immatriculé n°503 073/L, contrôleur du Trésor mérite d'être souligné. En effet, il figure deux fois dans les fichiers de la masse salariale avec des montants différents pour les mois de mars, juin, septembre et décembre 2018. Ainsi, pour les mois de mars, juin, septembre et décembre, il est payé par billettage et des montants sont virés dans son compte bancaire.

Tableau n°49 : Cumul virement et billettage pour le matricule n°503 073/L en 2018

MATRICULE	MODE_PAIE	COD_AGEN_E MPL	COD_BANQ_E MPL	NUM_COMPTE	COD_PERIODE	NET
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Mars	120 353
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Mars	983 305
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Juin	120 353
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Juin	981 305
503073L	18	01303	SN153	303010002317	Septembre	203 994
503073L	18	B50053	B50053	303010002317	Septembre	972 914
503073L	18	B50053	B50053	30301000231744	Décembre	972 914
503073L	08	01303	SN153	30301000231744	Décembre	203 994

Source : Direction de la solde, billettage

Pour le Directeur de la Solde, ces paiements concernent des agents comptables particuliers exerçant dans les postes diplomatiques et qui sont payés par billettage par le Trésorier Payeur pour l'Etranger mais leurs éléments variables de salaires sont payés par virement en local.

La Cour note que les bénéficiaires des paiements concernés ont été payés par le billeteur de la Solde qui dépend du PGT et non du TPE.

**Recommandation n°37 :**

***La Cour demande au Directeur de la Solde de mettre fin aux paiements simultanés par virement bancaire et par billettage pour un même agent en activité.***

○ **Des écarts de caisse non justifiés**

En 2017, à la demande du Directeur de la Solde, un contrôle inopiné de la caisse tenue par Ousmane Sat NIANG, billeteur, a été effectué par une mission du cabinet C2AD le 19 décembre 2017.

Dans le rapport, il est précisé que « *suite à des difficultés de reconstitution du solde théorique car certaines données du billeteur n'étaient pas exhaustives, un second contrôle inopiné de caisse a été effectué le 26 décembre 2017* ».

Au final, il est demandé à M. NIANG de justifier les écarts entre le solde théorique reconstitué et le solde physique de 28 722 815 F CFA et 5 423 454 F CFA et relevés respectivement dans les rapports de novembre et décembre 2017 du cabinet C2AD.

A ce jour, les justificatifs de ces écarts n'ont pas été produits à la Cour malgré la convocation qui lui a été adressée.

**1.4. Recouvrement des montants indûment payés**

En cas de paiement indu, la DS initie des procédures de recouvrement à l'encontre des agents concernés. Il faut distinguer, d'une part, les agents détachés ou admis à la retraite et, d'autre part, les agents en activité.

Les premiers sont visés par la procédure de recouvrement par voie d'ordres de recettes et les seconds par la procédure du « trop perçu » privilégiée par la DS.

**1.4.1. Recouvrement par voie d'ordre de recettes**

Aux termes de l'article 81 du décret n°2011-1180 du 24 novembre 2011 portant RGCP « *Les créances de l'Etat autres que celles régies par les sections 2, 3 et 4 (...) font l'objet d'ordres de recettes émis par l'ordonnateur (...)* ».

Pour sa mise en œuvre, la DS adresse à la RGT un bordereau accompagné de la situation des agents concernés et des demandes d'ordre de recettes aux fins de procéder à leur recouvrement.

A la réception du bordereau, la RGT procède aux vérifications de cohérence portant sur les matricules, la situation de l'agent et les montants à prélever. Par la suite, elle établit un ordre de précompte notifié à l'agent et transmis à la Solde pour exécution. A la DS, le précompte est opéré suivant le code 702 qui permet le déversement via ordonnancement dans un compte de la RGT.

La DS, après exploitation des ordres de précompte, procède aux retenues et établit un état transmis à la PGT comptable assignataire des dépenses. A son tour, la PGT envoie un état de précompte mensuel à la RGT qui procède à la constatation de la recette budgétaire selon le schéma de comptabilisation.

Cependant, la RGT rencontre d'énormes difficultés pour la notification en raison de l'absence d'information sur la domiciliation de l'agent surtout lorsqu'il est démissionnaire ou radié.

Par ailleurs, la DS n'a pas de retour d'information sur le recouvrement des ordres de recettes. De plus, des réclamations ou contestations des montants par les agents peuvent donner lieu à des annulations d'ordres de recettes.

La situation d'exécution de ces ordres de recettes diffère selon qu'il s'agit d'agents en activité, de pensionnés ou d'agents en détachement.

Le tableau n°50 qui suit présente la situation des recouvrements par voie d'ordres de recettes des agents en activité de 2015 à 2018

**Tableau n°50 : Situation des recouvrements par voie d'ordres de recettes des agents en activité par la RGT de 2015 à 2018**

Gestions	Nombre OR	Montant émission	Montant annulé	Emission nette	Recouvrement	Taux de recouvrement	Reste à recouvrer
2015	608	1 103 238 979	-	1 103 238 979	152 479 536	13,82%	950 759 443
2016	231	443 649 659	-	443 649 659	140 630 832	31,70%	303 018 827
2017	1057	478 460 063	-	478 460 063	142 284 327	29,74%	336 175 736
2018	70	159 586 748	-	159 586 748	-	0,00%	159 586 748

Source : RGT

Durant la période sous revue, les recouvrements effectués sur les salaires des agents en activité sont faibles. Le taux de recouvrement est de 13,82% en 2015, 31,70% en 2016 et 29,74% en 2017. En 2018, aucun recouvrement n'a été effectué.

La comparaison de la situation produite par la DS sur les ordres de recettes des salariés avec celle de la RGT a permis de constater des discordances. Ces écarts concernant les gestions 2015 à 2018 sont présentés au tableau n°51 qui suit.

Tableau n°51 : Ecart entre la RGT et la DS sur les recouvrements des ordres de recettes de 2015 à 2018

Gestions	Structures	Nombre OR	Montant dû	Montant payé	Montant restant dû
2015	Solde	217	685 857 477	304 014 063	381 843 414
	RGT	608	1 103 238 979	152 479 536	950 759 443
	Ecart	-391	-417381502	151534527	-568 916 029
2016	Solde	329	392 551 983	156 715 498	235 836 485
	RGT	231	443 649 659	140 630 832	303 018 827
	Ecart	98	-51 097 676	16 084 666	-67 182 342
2017	Solde	859	346 180 326	272 200 502	73 979 824
	RGT	1057	478 460 063	142 284 327	336 175 736
	Ecart	-198	-132 279 737	129 916 175	-262 195 912
2018	Solde	70	92 462 255	34 412 658	58 049 597
	RGT	70	159 586 748	0	159 586 748
	Ecart	0	-67 124 493	34 412 658	-101 537 151

Sources : Direction de la Solde RGT

La situation des recouvrements par voie d'ordres de recettes pour les agents en activité produite par la DS durant la période sous revue est beaucoup plus importante que celle de la RGT.

Tout en contestant les données ci-dessus, la RGT relève qu'il existe des écarts entre les données transmises à la Cour et celles figurant au tableau n°51 sur le nombre d'OR, les montants dus, les montants payés et les restes à payer. Elle admet toutefois l'existence d'écarts entre la RGT et la DS sur le nombre d'OR qui, selon elle, s'expliquent par les retards entre la date d'émission des OR par la DS et celle de leur réception à laquelle ils sont comptabilisés.

Relativement aux discordances sur la situation des recouvrements, la RGT soutient qu'en plus du traitement manuel de milliers d'OR, elles sont liées au fait qu'elle n'effectue pas de recouvrement de façon active et qu'elle ne maîtrise pas le temps de traitement des notifications des précomptes transmis à la DS.

Concernant les restes à recouvrer d'un total de 1 749 540 754 F CFA, la RGT précise avoir régulièrement transmis l'état des précomptes à effectuer et comptabilisé les précomptes effectifs reçus conformément à ses attributions. Elle précise toutefois avoir notifié les difficultés liées au recouvrement à la DS par lettre du 11 décembre 2015 et organisé une rencontre avec cette direction le 20 juin 2020 pour échanger sur ces difficultés.

La DS considère que ses services ne sont engagés que par les données qu'ils ont émises en tant qu'ordonnateur des recettes.



La Cour précise que les pensions étant exclues du périmètre de contrôle, les données des tableaux n°50 et 51 contestées par la RGT ne concernent que les ordres de recettes émis à l'encontre des agents en activité.

Par ailleurs, les réponses fournies par la RGT font apparaître, dans la mise en œuvre de la procédure d'OR, des insuffisances découlant notamment des lenteurs dans la transmission et la notification des OR aux intéressés et des erreurs de comptabilisation. Ces anomalies dénotent une absence de dialogue permanent entre la DS et la RGT sur la gestion des OR et constituent des obstacles à l'efficacité du recouvrement et à la maîtrise des données sur les OR, pouvant générer un manque à gagner pour le Trésor public estimé pour la période sous revue à 1 749 540 754 F CFA.

**Recommandation n°38 :**

**La Cour demande au :**

- *Directeur de la Solde de veiller à la transmission diligente des ordres de recettes au Receveur général du Trésor ;*
- *Directeur de la Solde, en relation avec le Receveur général du Trésor, de mettre en place un cadre permanent de dialogue et d'échange d'informations pour la gestion des ordres de recettes.*

S'agissant des agents en détachement, le tableau n°52 présente la situation des recouvrements par voie d'ordres de recettes par la RGT de 2015 à 2018.

**Tableau n°52 : Recouvrements effectués sur des agents en détachement de 2015 à 2018**

Gestions	Nombre OR	Montant émission	Recouvrement	Reste à recouvrer	Pourcentage
2015	42	118 007 534	63 618 909	54 388 625	53,91%
2016	92	298 645 373	195 446 632	103 198 741	65,44%
2017	61	70 711 139	70 459 268	251 871	99,64%
2018	7	3 906 012	3 906 012	-	100,00%
Total	202	491 270 058	333 430 821	157 839 237	67,87%

Source : RGT

Le pointage effectué sur le total de 202 émissions d'ordres de recettes de la RGT, fait ressortir que 73 ordres de recettes, émis en 2015 et 2016, n'ont pas fait l'objet de recouvrement, soit 36%.

Les taux de recouvrement des OR réalisés concernant les agents en détachement ont nettement augmenté durant la période sous revue, passant de 53,91% en 2015 à 100% en 2018.

Concernant les restes à recouvrer, la RGT fait observer qu'elle fait face à des contraintes liées à l'identification des derniers postes des agents, la situation financière des redevables qui

connaissent parfois des modifications et la nécessité de passer par les ACP et les directeurs financiers. Elle indique, toutefois, avoir entrepris plusieurs diligences notamment la notification des OR aux concernés, la mise en demeure de ces derniers, les relances des agents comptables compétents et directeurs financiers sur les salaires des redevables pour effectuer les précomptes appropriés.

#### 1.4.2. Recouvrement par voie de « trop perçu »

Dans les cas où le salaire indument perçu est imputé au titre 2, la DS n'adresse pas de demande d'ordre de recette à la RGT. Elle procède directement au recouvrement en opérant des retenues à la source sur le salaire. Ce procédé appelé « trop perçu » est privilégié face aux lenteurs notées dans le recouvrement par voie d'ordres de recettes.

Le tableau n°53, ci-dessous, présente la situation des « trop perçus » de 2015 à 2018.

Tableau n°53 : Situation des recouvrements par voie « Trop perçus » de 2015 à 2018

Gestion	Nombre TP	Montant dû	Montant payé	Montant restant dû	Taux de recouvrement (%)
2015	12134	1 386 620 356	1 123 076 372	263 543 984	80,99
2016	131	78 830 526	54 913 969	23 916 557	69,66
2017	1949	718 885 324	647 066 883	71 818 441	90,01
2018	972	695 365 296	345 043 041	350 322 255	49,62
<b>Total</b>	<b>15186</b>	<b>2 879 701 502</b>	<b>2 170 100 265</b>	<b>709 601 237</b>	<b>75,36</b>

Sources : Direction de la Solde

Aux termes de l'article 81 du décret n°2011-1880 du 24 novembre 2011 portant RGCP, « (...) les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires sont autorisés à ne pas émettre les ordres de recettes correspondant aux créances dont le montant initial en principal est inférieur à un minimum fixé par arrêté du Ministre chargé des finances. »

L'arrêté n°6057 du 22 août 2003 pris en application de l'alinéa 2 de l'article 81 du décret n°2011-1880 précité, dispose que « les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires peuvent ne pas émettre des ordres de recette lorsque le montant initial en principal des créances de l'Etat est inférieur à vingt-cinq mille francs ».

Il découle de cette disposition que l'ordre de recettes est obligatoire lorsque le montant initial de la créance est supérieur ou égal à vingt-cinq mille francs.

Cependant, la DS procède directement à des prélèvements pour des créances initiales de montants supérieurs à 25 000 F CFA.

Ainsi, pour la période sous revue, sur un total de 15 983 enregistrements dans le fichier produit par la DS, 15 815 sont concernés, soit 98,94%.

Pour le Directeur de la Solde, au regard des niveaux de recouvrement et des conditions de mise en œuvre des OR, le procédé du « trop perçu » est plus efficace car il permet de garantir le recouvrement et ainsi de préserver les intérêts de l'Etat.

La Cour estime que même si ce procédé est efficace, il ne respecte pas le plafond fixé par l'arrêté précité.

**Recommandation n°39 :**

**La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget de relever le montant minimum fixé par l'arrêté n°6057 du 22 août 2003 relatif aux conditions d'émission des ordres de recettes par les ordonnateurs délégués ou secondaires.**

**2. Gestion des prélèvements à la source**

Les rémunérations des agents de l'Etat font l'objet de retenues légales obligatoires opérées à la source par la DS au profit de l'Etat ou d'un autre organisme. Il s'agit essentiellement des prélèvements fiscaux et des cotisations sociales dont le traitement révèle des insuffisances.

**2.1. Défaut de mise à jour de la grappe familiale**

En plus de permettre d'identifier, pour chaque agent, les personnes pouvant bénéficier des prestations familiales de l'Etat, la grappe constitue un élément important pour la fiscalité sur les salaires puisqu'elle intervient dans la détermination du nombre de parts pour le calcul de l'impôt.

A la DS, la grappe familiale des agents n'est pas à jour parce qu'elle n'est pas toujours informée du changement de la situation familiale. La production des actes d'état civil est entièrement laissée à l'initiative des agents.

A cela s'ajoute que la DS n'a mis au point aucun dispositif pour s'assurer de la situation réelle des agents, surtout en cas de décès d'un membre de la famille.

Cette lacune a une incidence sur la fiscalité des salaires des agents.

Selon le Directeur de la Solde, la mise à jour de la grappe familiale a commencé depuis trois ans par l'apurement de plus de 7 000 dossiers de prestations familiales en juillet 2017 et un diagnostic permettant d'identifier les données manquantes pour les agents de l'Etat réalisé en novembre 2017. Elle s'est poursuivie, le 1<sup>er</sup> février 2018, avec le transfert des prestations familiales au niveau des CRF et le démarrage, en 2019, de la dématérialisation de la grappe familiale avec le recrutement d'opérateurs de collecte et d'agents de numérisation. En 2020, à la faveur de la pandémie du Covid 19, un module de dépôt des prestations familiales a été introduit dans l'application e-Solde et un mail dédié au dépôt en ligne.

La Cour note que l'existence à la DS d'un dispositif obligeant l'agent à fournir chaque année la preuve de vie des membres de sa famille n'est pas établie. Le lancement du projet de mise à jour de la grappe familiale (lettre du DS en date du 22 septembre 2020) constitue une opération ponctuelle et non permanente.

## 2.2. Non-reversement des cotisations sociales de contractuels

Aux termes des dispositions de l'article 139 de la loi n°73-37 du 31 juillet 1973 portant Code de sécurité sociale « les cotisations dues par les employeurs doivent faire l'objet d'un versement :

- dans les quinze premiers jours de chaque mois si l'employeur occupe vingt salariés ou plus ;
- dans les quinze premiers jours de chaque trimestre si l'employeur occupe moins de vingt salariés ».

L'article 9 du décret n°75-455 du 24 avril 1975 rendant obligatoire pour tous les employeurs et tous les travailleurs l'affiliation à un régime de retraite prévoit : « les cotisations sur les rémunérations afférentes à chaque trimestre civil sont exigibles dans les quinze premiers jours du trimestre suivant ».

Le défaut de reversement dans le délai imparti entraîne des pénalités induites à compter du 16<sup>ème</sup> du mois ou du trimestre suivant. Ces pénalités sont de l'ordre de 5% par mois ou fraction de retard des sommes dues ; elles sont plafonnées à 50% des sommes dues par année.

Les cotisations des contractuels du MEN et du MSAS au titre des pensions de retraite et des prestations familiales sont prélevées sur leurs salaires par les services du ministère utilisateur pour être reversées aux organismes de sécurité sociale.

Si les prélèvements sont systématiquement opérés sur les traitements des agents, les reversements connaissent des retards parfois importants ou ne sont pas effectués.

Le tableau n°54, ci-dessous, présente la situation des prélèvements non reversés pour les contractuels du MEN et du MSAS.

**Tableau n°54 : Situation des prélèvements non reversés pour les contractuels du MEN et du MSAS**

Rubriques	2015	2016	2017	2018
<b>MEN</b>				
VRS	1 484 594 328	606 921 414	-	-
IPRES	6 241 260 889	2 552 059 648	1 073 089 807	3 543 970 400
CSS	1 516 828 320	397 877 790	172 564 560	314 853 840
<b>Total des impayés</b>	<b>9 242 683 537</b>	<b>3 556 858 852</b>	<b>1 245 654 367</b>	<b>3 858 824 240</b>
<b>MSAS</b>				
IPRES			88 431 930	45 899 000
CSS			15 054 480	51 157 000
Impôts			51 628 306	10 740 240
<b>Total des impayés</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>155 114 716</b>	<b>107 796 240</b>

Ces retards sont de nature à compromettre la sécurité sociale des agents concernés qui peuvent ainsi se voir priver du bénéfice des prestations familiales auxquelles ils ont droit.

Le DAGE du MEN soutient que la sous dotation de la rubrique résultant des contraintes budgétaires est à l'origine du non reversement. Ainsi « *en milieu d'année lorsque la situation est critique l'option adoptée est de sursoir au versement des cotisations sociales au profit du paiement effectif des salaires jusqu'à la fin de l'année* ».

Le DAGE du MSAS quant à lui fait observer qu'il n'intervient ni dans le processus de traitement des salaires ni dans le reversement des cotisations sociales des contractuels qui sont plutôt gérés par le DRH.

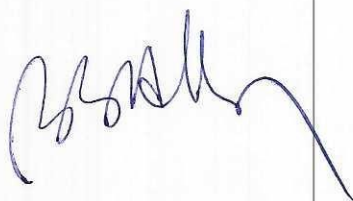
La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 29 du décret n°2004-1404 du 04 novembre 2004 portant organisation du ministère de la santé et de la prévention médicale, la DAGE « *a pour mission la préparation et l'exécution du budget* ».

**Recommandation n°40 :**

*La Cour recommande au Ministre des Finances et du Budget, en relation avec le Ministre de l'Education nationale et le Ministre de la Santé et de l'Action sociale, de programmer dans les prochains budgets des dotations suffisantes pour apurer les impayés relatifs aux cotisations sociales des contractuels.*

Fait à Dakar, le 17 février 2021

**Le Président de Chambre**



**Babacar BAKHOUM**

**Le Greffier**



**Me Malick Mangor NDONG**

# Annexes



Annexe n°1 : Rôles et responsabilités des entités auditées

Ministères	Rôles et responsabilités	Structures visitées et responsables rencontrés
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assure à travers ses entités opérationnelles le suivi de l'évolution de la masse salariale de l'Etat en vue de sa maîtrise ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secrétaire général</li> <li>✓ Inspection générale des Finances</li> <li>✓ Direction des Ressources humaines</li> <li>✓ Direction du Traitement Automatique et de l'Information</li> <li>✓ Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement</li> <li>✓ Cellule d'Etude et de la Planification</li> <li>✓ <b>Direction générale du Budget :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direction de la programmation budgétaire</li> <li>○ Direction de la Solde</li> <li>○ Direction des Systèmes d'Information</li> <li>○ Direction de l'Administration du Personnel</li> <li>○ Direction du Contrôle interne</li> <li>○ Direction du Contrôle budgétaire</li> <li>○ Direction des Pensions</li> <li>○ Cellule des Etudes et de la réglementation</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Ministère des Finances et du Budget</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prévoit les postes budgétaires nécessaires au recrutement dans la fonction publique exécute les dépenses de personnel ;</li> <li>• étudie en collaboration avec les ministères et institutions concernés, tous les projets de textes législatifs ou réglementaires ainsi que des projets de conventions se rapportant aux dépenses de personnel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Direction générale des Douanes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direction du Personnel et de la Logistique</li> <li>○ Direction du Contrôle interne</li> </ul> </li> <li>✓ <b>Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Paierie générale du Trésor</li> <li>○ Recette générale du Trésor</li> <li>○ Direction de l'Administration du Personnel</li> <li>○ Direction du Contrôle interne</li> <li>○ Direction des Etudes Economiques et de la Statistique</li> </ul> </li> <li>✓ <b>Direction générale des Impôts et Domaines</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direction de l'Administration du Personnel</li> <li>○ Direction du Contrôle interne</li> <li>○ Direction de la Législation, des Etudes et du Contentieux</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Ministère de la Fonction Publique et du Renouveau du Service public</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assume l'administration des agents publics relevant du statut général des fonctionnaires ainsi que des agents non fonctionnaires de l'Etat ;</li> <li>• veille à la mise en place d'une politique dynamique en matière de fonction publique,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secrétaire général</li> <li>✓ Service de l'Informatique et de l'Archivage</li> <li>✓ Cellule d'Etude et de la Planification</li> <li>✓ Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement</li> <li>✓ <b>Direction générale de la Fonction Publique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direction de la Gestion des Carrières</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prépare la législation et la réglementation relatives à la fonction publique et veille à la bonne application de ces textes</li> <li>• occupe une proportion importante dans la structure des effectifs de la Fonction publique ;</li> <li>• traite les actes de gestion du personnel soumis au statut général et placé sous sa responsabilité ;</li> <li>• emploie un nombre important de contractuels dont les rémunérations sont prises en charge par le budget de l'Etat à travers d'autres titres ;</li> <li>• occupe une proportion importante dans la structure des effectifs de la Fonction publique ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Direction des Etudes, de la Législation et du Contentieux</li> <li>○ Direction de la Gestion prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences</li> </ul>
<b>Ministère de l'Éducation nationale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• traite les actes de gestion du personnel soumis au statut général et placé sous sa responsabilité ;</li> <li>• emploie un nombre important de contractuels dont les rémunérations sont prises en charge par le budget de l'Etat à travers d'autres titres ;</li> <li>• occupe une proportion importante dans la structure des effectifs de la Fonction publique ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secrétaire général</li> <li>✓ Inspection des Affaires administratives et Financières</li> <li>✓ Direction des Ressources Humaines</li> <li>✓ Direction de l'Administration générale et de l'Équipement</li> <li>✓ Système d'information du MEN</li> <li>✓ Administrateur FINPRONET</li> </ul>
<b>Ministère de la Santé et de l'Action sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• traite les actes de gestion du personnel soumis au statut général et placé sous sa responsabilité ;</li> <li>• emploie un nombre important de contractuels dont les rémunérations sont prises en charge par le budget de l'Etat à travers d'autres titres ;</li> <li>• assiste les administrations et les démembrements de l'Etat dans l'exécution des projets informatiques et d'infrastructures réseaux ;</li> <li>• assure la coordination technique de l'ensemble des activités visant à normaliser, rationaliser et harmoniser les projets informatiques de l'Administration</li> <li>• participe à la mise en œuvre des moyens techniques ainsi que des outils d'administration appropriés pour optimiser la gestion du patrimoine informatique de l'Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secrétaire général</li> <li>✓ Inspection des Affaires administratives et Financières</li> <li>✓ Direction des Ressources Humaines</li> <li>✓ Direction de l'Administration générale et de l'Équipement</li> <li>✓ Cellule informatique</li> <li>✓ Administrateur IHRIS</li> <li>✓ Billeteur</li> </ul>
<b>Agence de l'Informatique de l'État</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participe à la mise en œuvre des moyens techniques ainsi que des outils d'administration appropriés pour optimiser la gestion du patrimoine informatique de l'Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Chef de projet FUDPE</li> </ul>



Annexe n°2 : Dépassement sur dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018

Sections	Crédits de la gestion (1)	Ordonnancements (2)	Dépassements (3) = (1) - (2)
<b>2015</b>			
21 Présidence de la République	7 231 946 320	8 171 983 984	-940 037 664
24 Conseil économique, social et environnemental	6 851 874 724	6 887 741 843	-35 867 119
27 Cour suprême	906 014 620	1 042 947 043	-136 932 423
30 Primature	1 287 465 400	2 427 985 158	-1 140 519 758
32 Ministère des Forces armées	78 310 135 900	90 077 065 247	-11 766 929 347
41 Ministère Infrast. Transp terrestre et du Désenclavement	555 982 020	707 177 173	-151 195 153
43 Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan	18 986 452 980	19 169 360 884	-182 907 904
47 Ministère de l'Industrie et des Mines	253 485 780	337 187 549	-83 701 769
55 Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Construct citoyenne	1 285 210 660	1 308 809 580	-23 598 920
63 Ministère des postes et des télécom	336 658 040	357 232 869	-20 574 829
75 Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	490 052 440	521 982 775	-31 930 335
82 Ministère de la promo des investissements du partenariat et du dev des télé-services de l'Etat	135 073 680	162 170 977	-27 097 297
60 Charges non réparties titre 2	45 021 090 116	45 930 907 924	-909 817 808
<b>Total</b>	<b>161 651 442 680</b>	<b>177 102 553 006</b>	<b>-15 451 110 326</b>
<b>2016</b>			
21 Présidence de la République	7 412 598 300	9 764 377 633	-2 351 779 333
25 Conseil constitutionnel	230 794 900	236 355 714	-5 560 814
26 OFNAC	399 851 000	562 706 952	-162 855 952
27 Cour suprême	1 040 862 760	1 063 380 643	-22 517 883
30 Primature	2 498 057 940	2 977 834 733	-479 776 793
32 Ministère des Forces armées	81 425 158 600	89 951 467 618	-8 526 309 018
33 Ministère de l'Intérieur et de Sécurité publique	40 080 647 903	41 404 255 101	-1 323 607 198
35 Ministère de la Fonct pub, rat eff et renouv serv pub	808 846 360	1 954 273 481	-1 145 427 121
38 Ministère de l'Intégrati africaine, du NEPAD et prom bonne gouv	176 933 780	221 371 035	-44 437 255
40 Ministère de la Pêche et l'Economie maritime	1 211 303 860	1 286 463 252	-75 159 392
42 Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural	1 846 844 000	2 512 718 071	-665 874 071
43 Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan	20 696 802 037	21 003 874 546	-307 072 509
44 Ministère de l'Energie et du Développement enrg renouv	239 357 700	287 658 803	-48 301 103
45 Ministère du Comm, du Sect inf, de la Cons, prom pdts loc et PME	1 342 994 940	1 354 852 777	-11 857 837
46 Ministère du Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de vie	1 212 283 520	1 224 617 746	-12 334 226
47 Ministère de l'Industrie et des Mines	364 530 320	463 998 223	-99 467 903
49 Ministère du Tourisme et Transports aériens	414 018 140	514 180 560	-100 162 420
50 Ministère de l'Education nationale	250 935 280 042	270 050 000 000	-19 114 719 958
53 Ministère de la Culture et de la Communication	1 003 705 000	1 079 699 315	-75 994 315
54 Ministère de la Santé et de l'Action sociale	35 409 687 660	36 606 347 861	-1 196 660 201
56 Ministère de l'Environnement et du Développement durable	4846322080	5463632220	-617 310 140
59 Ministère de la formation prof, de l'apprentissage et de l'artisanat	8015893958	8197716441	-181 822 483
65 Ministère de la gouv local, du dev et de l'aménage du territoire	1262923000	1265340296	-2 417 296
82 Ministère de la promo des investissements du partenariat et du dev des télé-services de l'Etat	163765240	227953346	-64 188 106
60 Charges non réparties	110 978 731 520	151 639 054 254	-40 660 322 734
<b>Total</b>	<b>574 018 194 560</b>	<b>651 314 130 621</b>	<b>-77 295 936 061</b>
<b>2017</b>			
21 Présidence de la République	8 665 642 320	10 184 138 907	-1 518 496 587
30 Primature	2 848 584 980	3 220 361 171	-371 776 191
32 Ministère des Forces armées	90 648 157 540	91 128 316 166	-480 158 626
34 Ministère de la Justice	18 341 560 700	18 380 600 802	-39 040 102
37 Ministère du Trav., du Dialogue soc, des org prof et relatinst	792 934 240	799 222 313	-6 288 073
40 Ministère de la Pêche et l'Economie maritime	1 136 256 000	1 329 857 452	-193 601 452
41 Ministère Infrast, Transp terrestre et du Désenclavement	595 635 920	669 625 493	-73 989 573
44 Ministère de l'Energie et du Développement enrgrenouv	190 184 400	261 198 397	-71 013 997
45 Ministère du Commer, du Sectinf, de la Cons, prom pdtsloc et PME	1 320 361 260	1 333 186 351	-12 825 091
50 Ministère de l'Education nationale	266 262 583 000	293 247 971 284	-26 985 388 284
59 Ministère de la formation prof, de l'apprentissage et de l'artisanat	7 827 703 000	11 582 111 206	-3 754 408 206
62 Ministère de l'élevage et des productions animales	1 931 877 000	2 186 020 120	-254 143 120
63 Ministère des postes et des telecom	363 935 020	373 577 725	-9 642 705
75 Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	503 582 840	533 317 204	-29 734 364
82 Ministère de la promo des investissements du partenariat et du dev des télé-services de l'Etat	228 579 740	229 269 351	-689 611
60 Charges non réparties	97 180 802 520	141 778 408 920	-44 597 606 400
<b>Total</b>	<b>498 838 380 480</b>	<b>577 237 182 862</b>	<b>-78 398 802 382</b>
<b>2018</b>			
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Annexe n°3 : Dépassement sur les crédits limitatifs relatifs aux indemnités pour travaux supplémentaires de 2015 à 2018

Libellés section	LFI (1)	Exécution (2)	Dépassements (3) = (1) - (2)
<b>2015</b>			
<b>Total</b>	<b>1 981 439 000</b>	<b>2 433 985 445</b>	<b>- 452 546 445</b>
25 Conseil Constitutionnel	1 808 000	3 879 882	- 2 071 882
56 Ministère de l'Environnement et du développement durable	77 080 000	80 483 286	- 3 403 286
31 Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	133 453 000	169 783 410	- 36 330 410
32 Ministère des Forces Armées	1 627 898 000	1 891 178 833	- 263 280 833
37 Ministère du Travail, du Dialogue social et des Relatio avec les Institutions	74 041 000	76 600 139	- 2 559 139
30 Primature (SGG)	67 159 000	121 195 917	- 54 036 917
64 Ministère de la Micro finance et de l'Economie Sociale et Solidaire	-	8 182 703	- 8 182 703
Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération	-	56 413 911	- 56 413 911
Ministère de l'emploi, de l'insertion prof et intensif MOD	-	8 611 909	- 8 611 909
Ministère Mines et de la géologie	-	14 524 542	- 14 524 542
Ministère Dev comm. Equité Sociale et territoriale	-	2 651 287	- 2 651 287
Ministère Trans arérien. Dev des infract aéroportuaires	-	479 626	- 479 626
<b>Total</b>	<b>1 981 439 000</b>	<b>2 433 985 445</b>	<b>- 452 546 445</b>
<b>2016</b>			
25 Conseil Constitutionnel	1 472 000	3 360 443	- 1 888 443
64 Ministère de la Micro finance et de l'Economie Sociale et Solidaire	-	4 927 636	- 4 927 636
54 Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	3 529 759 000	4 068 862 171	- 539 103 171
31 Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	142 567 000	147 408 448	- 4 841 448
Ministère du Pétrole et des Energies	18 879 000	23 050 065	- 4 171 065
37 Ministère du Travail, du Dialogue social et des Relatio avec les Institutions	67 551 000	94 879 886	- 27 328 886
35 Ministère de la Fonction Publique RSP	76 427 000	82 583 130	- 6 156 130
21 Presidene de la République	623 000	121 153 744	- 120 530 744
30 Primature (SGG)	120 837 000	136 772 630	- 15 935 630
Ministère de l'economie, du Plan et de la Coopération	-	31 472 115	- 31 472 115
Ministère de l'emploi, de l'insertion prof et intensif MOD	-	7 887 524	- 7 887 524
Ministère Trans arérien. Dev des infract aéroportuaires	-	558 728	- 558 728
Ministère Dev comm. Equité Sociale et territoriale	-	2 651 287	- 2 651 287
<b>Total</b>	<b>3 958 115 000</b>	<b>4 725 567 807</b>	<b>- 767 452 807</b>
<b>2017</b>			
60 Charges non réparties	85 987 878	177 711 000	- 91 723 122
28 Cour des Comptes	9 763 218	16 224 000	- 6 460 782
53 Ministère de la Culture et communication	59 388 442	73 961 000	- 14 572 558
58 Ministère de la Femme, famille, genre et de la protection des 'Enfants	54 226 491	57 423 000	- 3 196 509
55 Ministère de la Jeunesse,	40 335 580	55 004 000	- 14 668 420
Ministère Promo des Investis, des Partenariats et Dev des téléseervices Etats	1 733 832	15 773 000	- 14 039 168
54 Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	2 853 698 582	3 107 000 000	- 253 301 418
42 Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural	109 652 090	190 448 000	- 80 795 910
50 Ministère de l'Education Nationale	597 038 730	794 691 000	- 197 652 270
Ministère Intégration africaine, Nepad et francophonie	1 371 875	1 812 000	- 440 125
33 Ministère de l'Intérieur	1 953 470 537	2 429 347 000	- 475 876 463
Ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Hygiène publique	26 091 555	41 080 000	- 14 988 445
43 Ministère des Finances et du Budget	785 576 999	818 353 000	- 32 776 001
Ministère du Dév Industrie et e la petite et moyenne industrie	14 215 973	25 830 000	- 11 614 027
Ministère du Pétrole et des Energies	17 981 758	18 072 000	- 90 242
35 Ministère de la Fonction Publique RSP	82 349 573	110 455 000	- 28 105 427
<b>Total</b>	<b>6 692 883 113</b>	<b>7 933 184 000</b>	<b>- 240 300 887</b>
<b>2018</b>			
25 Conseil Constitutionnel	-	6 580 591	- 6 580 591
27 Cour Suprême	1 533 000	16 878 021	- 15 345 021
64 Ministère de la Micro finance et de l'Economie Sociale et Solidaire	2 968 000	5 928 526	- 2 960 526
40 Ministère de la Pêche et des Affaires Maritimes	58 203 000	84 005 514	- 25 802 514
Ministère de l'economie, du Plan et de la Coopération	-	19 915 171	- 19 915 171
62 Ministère Elevage et production animale	279 451 000	303 796 590	- 24 345 590
75 Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Inivation	28 094 000	31 747 064	- 3 653 064
33 Ministère de l'Intérieur	2 079 903 000	2 120 239 285	- 40 336 285
31 Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	62 824 000	129 086 759	- 66 262 759
32 Ministère des Forces Armées	2 877 552 000	2 890 197 926	- 12 645 926
Ministère Mines et de la géologie	12 400 000	15 517 589	- 3 117 589
Ministère Dev comm. Equité Sociale et territoriale	-	1 969 797	- 1 969 797
Ministère du Pétrole et des Energies	30 586 000	31 874 899	- 1 288 899
37 Ministère du Travail, du Dialogue social et des Relation avec les Institutions	77 850 000	112 780 424	- 34 930 424
<b>2018</b>	<b>5 511 364 000</b>	<b>5 770 518 156</b>	<b>- 259 154 156</b>

Source : Direction de la Solde

## Annexe n°4 : Primes et indemnités payées sans base légale

Nbre	Postes	Intitulé	bénéficiaires	2015	2016	2017	2018	Totaux
1	103	Indemnité fonction PR	Président de la République	4 560 000	4 560 000	4 560 000	4 560 000	18 240 000
2	145	Indemnité enseignement		23 138 109 689	24 751 748 812	27 509 102 821	30 072 790 186	105 471 751 508
3	146	Indemnité enseig auxiliaire		16 990 291	15 053 148	13 956 734	11 017 969	57 018 142
4	147	Indemnité enseigm assim		5 045 869 181	5 670 124 840	6 369 675 618	7 049 201 906	24 134 871 545
5	177	Indemnité de fonction	ministre, médiateur, CEMGA,	315 200 000	297 160 000	293 170 000	293 170 000	1 198 700 000
6	178	indemnité de fonction	conseiller spécial, PR, DC	125 614 000	138 595 500	135 090 000	132 867 000	532 166 500
7	179	Indemnité de représentation	Secrétaire général gouvernement	151 360 000	165 110 000	175 655 000	187 245 000	679 370 000
8	180	Indemnité de représentation	premier ministre	2 508 000	2 508 000	2 508 000	2 508 000	10 032 000
9	181	Indemnité de fonction	Président chambre Cour comptes, CD	9 186 500	9 690 000	8 977 500	8 122 500	35 976 500
10	182	Indemnité ambassadeur itinérant	Ambassadeur itinérant	3 040 000	760 000	-	-	3 800 000
11	193	Indemnité de fonction	Directeur école de 03cl a 05cl	646 712 500	659 965 000	699 342 500	719 078 750	2 725 098 750
12	197	Indemnité de fonction	directeur école de 09cl a 11cl	86 250 500	84 056 000	89 808 250	93 166 500	353 281 250
13	204	Indemnité de fonction	sous chef état major gal armées	186 249 500	192 356 000	208 316 000	224 029 000	810 950 500
14	205	Indemnité de fonction	inspect tech armé, directeur	459 396 928	465 034 500	476 073 500	495 890 500	1 896 395 428
15	207	Indemnité de fonction	commandant adj zone militai	150 515 000	70 110 000	72 333 000	72 578 274	365 536 274
16	208	Indemnité de fonction	aide de camp PR	557 192 500	548 387 500	547 627 500	513 969 000	2 167 176 500
17	210	Indemnité de fonction	directeur école de 12cl et plus	828 455 300	851 343 700	905 660 600	927 728 400	3 513 188 000
18	211	Indemnité de fonction	directeur école de 06cl a 08cl	672 250 500	678 385 500	739 917 000	768 288 200	2 858 841 200
19	212	Indemnité de fonction	chef travaux 4eme catégorie	-	-	897 750	52 283 250	53 181 000
20	213	Indemnité de fonction	gardes PR non officiers	-	-	-	-	-
21	214	Indemnité de fonction	gouverneur	28 642 500	26 932 500	26 220 000	26 790 000	108 585 000
22	215	Indemnité de fonction		-	-	-	-	-
23	216	indemnité de fonction	adjoint adm de gouvernr, préfet	107 274 000	112 518 000	117 306 000	113 088 000	450 186 000
24	218	indemnité de fonction		3 856 050	7 056 066	1 742 300	-	12 654 416
25	219	Indemnité de fonction	adjoint préfet, sous préfet	163 400 000	162 184 000	171 760 000	170 240 000	667 584 000
26	220	Indemnité de fonction	adjoint sous-préfet	61 227 500	72 912 500	71 962 500	74 480 000	280 582 500
27	247	Indemnité responsabilité	pr, pm, ministre, rang de ministre	1 925 679 513	1 976 004 947	2 066 971 661	2 143 009 099	8 111 665 220
28	248	indemnités sujctions particul et ts	chauffeur ministre	4 016 600	3 963 400	3 458 000	4 362 400	15 800 400
29	249	Indemnité responsabilité particulière	Ministre, médiateur, CEMGA, Ing. informatic, analyste, sortant ENA, hiérarchie A et B, staticie	10 770 340 000	11 027 210 000	11 619 530 000	12 476 260 000	45 893 340 000
30	250	Indemnité respo. ou command.	Conseiller spéc. PR, DC, SG, Gouvern, préfet	2 270 375 000	2 494 475 000	2 566 475 000	2 622 500 000	9 953 825 000
31	253	indemnité particulière	hiérarchie A et B non bénéfic. de l'irp	2 023 910 000	2 210 950 000	2 473 695 000	2 668 957 500	9 377 512 500
32	254	indemnité de monture 10 %	gendarme	-	-	-	-	-
33	270	prime-OPJ-MDL	maréchal des logis opj	59 850	51 300	51 300	41 325	203 775
34	286	indemnité de fonction	receveur 1ere catégorie - 70-	-	-	133 000	133 000	266 000
35	287	indemnité de fonction	percepteur municipal - 60-	41 490 000	45 576 000	40 518 000	42 576 000	170 160 000
36	288	indemnité de fonction	percepteur 2eme catégorie-50-	26 880 000	31 080 000	31 920 000	30 450 000	120 330 000
37	289	indemnité de fonction	percepteur 3eme catégorie-45-	-	-	-	-	-
38	294	indemnité responsabilité	receveur général	53 750 000	64 750 000	66 900 000	67 200 000	252 600 000

Nbre	Postes	Intitulé	bénéficiaires	2015	2016	2017	2018	Totaux
39	300	indemnité de sujétion	surveillant général 5eme catégorie	4 428 900	3 901 650	4 534 350	6 045 800	18 910 700
40	301	indemnité de sujétion	surveillant général 6eme catégorie	20 122 900	17 931 300	20 504 500	23 326 900	81 885 600
41	303	indemnité de sujétion	directeur études 2eme catégorie	10 094 700	13 153 700	12 367 100	12 323 400	47 938 900
42	304	indemnité de sujétion	censeur 3eme catégorie	11 704 000	18 287 500	17 732 700	16 746 600	64 470 800
43	305	indemnité de sujétion	directeur études 4eme catégorie	15 428 000	22 450 400	26 174 400	31 068 800	95 121 600
44	306	indemnité de sujétion	directeur études 5eme catégorie	9 862 900	13 995 400	20 552 300	24 850 100	69 260 700
45	307	indemnité de sujétion	directeur etab 1ere catégorie	33 690 800	43 644 900	59 960 200	63 023 000	200 318 900
46	308	indemnité de sujétion	directeur etudes 7eme catégorie	125 977 600	161 667 200	191 276 800	209 091 200	688 012 800
47	309	indemnité de sujétion	directeur etab 2eme catégorie	33 858 000	38 685 900	36 303 300	37 808 100	146 655 300
48	310	indemnité de sujétion	directeur etab 4eme catégorie	17 647 200	22 708 800	33 789 600	37 962 000	112 107 600
49	311	indemnité de sujétion	directeur etab 5eme catégorie	11 107 400	13 005 500	15 676 900	17 434 400	57 224 200
50	312	indemnité de sujétion	directeur etab 6eme catégorie	25 775 400	28 952 200	33 934 000	39 854 400	128 516 000
51	313	indemnité de sujétion	surveillant général 3eme catégorie	456 000	577 600	912 000	6 955 900	8 901 500
52	314	indemnité de cadi	cadis	72 656 000	84 512 000	87 552 000	92 045 500	336 765 500
53	316	indemnité de conseiller coutumier	conseiller coutumier	5 814 000	5 814 000	5 814 000	5 933 700	23 375 700
54	317	indemnité de sujétion	chef travaux 3eme catégorie	5 067 300	4 827 900	5 386 500	5 281 050	20 562 750
55	318	indemnité de sujétion	chef travaux 5eme catégorie	178 600	535 800	535 800	760 950	2 011 150
56	319	indemnité de sujétion	chef travaux 6eme catégorie	558 600	977 550	1 117 200	1 303 400	3 956 750
57	421	prime de rendement informaticien	de 25% a 50% a partir d'octobre 2006	37 051 974	16 731 116	38 559 652	6 948 583	99 291 325
<b>Totaux</b>				<b>50 321 841 676</b>	<b>53 352 972 629</b>	<b>58 123 997 836</b>	<b>62 707 345 542</b>	<b>224 506 157 683</b>

Annexe n°5 : Liste des agents cumulant l'occupation d'un logement administratif avec l'indemnité y afférente

Matricule	Code rubriques	Désignation rubriques	Montant
359825D	394	INDEMNITE LOGEMENT CATEG A	700 000
365546E	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
373285Z	394	INDEMNITE LOGEMENT CATEG A	700 000
376678E	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
378360G	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
381921L	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
382253C	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
382411G	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
383694C	393	INDEMNITE REPR. LOGEMENT POLICE	200 000
386142B	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
389346A	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
389929L	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
393500H	382	INDEMNITE REPR LOGEMENT GENDARME	75 000
393797H	382	INDEMNITE REPR. LOGEMENT GENDARME	75 000
393885H	382	INDEMNITE REPR. LOGEMENT GENDARME	75 000
394258G	383	INDEMNITE REPR. LOGEMENT MILITAIRE	100 000
394308M	382	INDEMNITE REPR. LOGEMENT GENDARME	100 000
404707F	383	INDEMNITE REPR LOGEMENT MILITAIRE	100 000
406274K	383	INDEMNITE REPR. LOGEMENT MILITAIRE	100 000
407424E	383	INDEMNITE REPR. LOGEMENT MILITAIRE	100 000
409065N	383	INDEMNITE REPR. LOGEMENT MILITAIRE	75 000
409718A	376	RAPPEL INDEMNITE DE LOGEMENT	80 000
412749G	383	INDEMNITE REPR LOGEMENT MILITAIRE	50 000
420474A	382	INDEMNITE REPR LOGEMENT GENDARME	75 000
420555C	382	INDEMNITE REPR. LOGEMENT GENDARME	75 000
431593C	376	RAPPEL INDEMNITE DE LOGEMENT	225 000
432119F	383	INDEMNITE REPR LOGEMENT MILITAIRE	50 000
435380K	383	INDEMNITE REPR. LOGEMENT MILITAIRE	50 000
500233C	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
500339D	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
503123F	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
504344F	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
505390P	395	INDEMNITE LOGEMENT CATEG B	500 000
505488F	394	INDEMNITE LOGEMENT CATEG A	700 000
505552H	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
506915B	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
507964E	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
508071S	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
508302H	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
509031P	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
509540M	394	INDEMNITE LOGEMENT CATEG A	700 000
510589B	392	INDEMNITE LOGEMENT HORS CATEG	1 000 000
511654Z	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
511803F	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
512361H	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
512514B	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
513324B	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
514765B	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
517162N	400	INDEMNITE LOGEMENT CHIFFREURS	75 000
517282O	393	INDEMNITE REPR LOGEMENT POLICE	200 000
518023K	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
518757C	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
519322J	393	INDEMNITE REPR. LOGEMENT POLICE	200 000
519775H	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
519906B	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
600687A	384	INDEMNITE REPR. LOGEMENT CATEG C	400 000
601554C	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
604596H	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
607039G	400	INDEMNITE LOGEMENT CHIFFREURS	50 000
607039G	400	INDEMNITE LOGEMENT CHIFFREURS	50 000
611610A	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
611763B	395	INDEMNITE LOGEMENT CATEG B	500 000
615608D	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
618027H	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
620178B	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
620504E	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
626009A	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000

Matricule	Code rubriques	Désignation rubriques	Montant
627466G	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
638342J	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
648613B	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
652390I	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
655029A	395	INDEMNITE LOGEMENT CATEG B	500 000
656423B	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
658328Z	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
660873D	379	INDEMNITE REPR DE LOGEMENT	60 000
662582C	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
663089B	379	INDEMNITE REPR.DE LOGEMENT	60 000
679575E	384	INDEMNITE REPR. LOGEMENT CATEG C	400 000

Annexe n°6 : Dépassement du plafond de 60 heures pour les indemnités pour travaux supplémentaires

Services	Matricule	Nombres d'heures normales	Nombres d'heures de dimanche	Nombres d'heures de nuit	Total horaire	Surplus horaire
IAAF	639 645/J	10	4	56	70	10
	661 422/C	10	4	56	70	10
	691 221/C	10	4	56	70	10
	691 222/D	10	4	56	70	10
	607 219/C	10	4	56	70	10
CNFA	369 096/I	10	4	56	70	10
	615 644/D	10	4	56	70	10
	628 501/F	10	4	56	70	10
	618 057/K	10	4	56	70	10
	639 645/I	10	4	56	70	10
	609 372/Q	10	4	56	70	10
	690 527/M	10	4	56	70	10
DAGE	513 116/A	10	6	54	70	10
	385 604/J	10	6	54	70	10
	615 610/E	10	4	56	70	10
	632 061/J	10	4	56	70	10
	672 827/L	10	4	56	70	10
CMSFP	619 492/Q	10	6	54	70	10
	619 480/R	10	6	54	70	10
	379 271/I	10	4	56	70	10
	501 229/C	10	4	56	70	10
	611 691/H	10	6	54	70	10
	506 905/C	10	4	56	70	10
	631 396/D	10	6	54	70	10
	620 000/D	10	4	56	70	10
	627 875/E	10	4	56	70	10
	607 027/H	10	4	56	70	10
	645 036/D	10	6	54	70	10
CABINET	640 884/B	10	4	56	70	10
	631 388/A	10	4	56	70	10
	605 656/D	10	4	56	70	10
	612 010/H	10	4	56	70	10
	618 759/B	10	4	56	70	10
	669 329/A	10	4	56	70	10
	628 018/E	10	4	56	70	10
	672 855/G	10	4	56	70	10
	680 842/H	10	4	56	70	10
	393 900/L	10	6	54	70	10
	422 575/A	10	4	56	70	10
	672 093/G	10	4	56	70	10
	422 590/H	10	4	56	70	10
421 727/I	10	4	56	70	10	

Sources : Etats de paiement MFPRSP

Annexe n°7 : Liquidations inexactes d'indemnités pour travaux supplémentaires au MFPRSP

Matricules	HEURES NORMALES (états de paie du MFPRSP)			HEURES NORMALES (selon le DECRET)			Ecart
	NH	TAUX	TOTAL	NH	TAUX	TOTAL	
<b>CMSFP</b>							
619 492/Q	10	866	51960	10	433	4330	47630
619 480/R	10	866	51960	10	433	4330	47630
379 271/I	10	782	46920	10	391	3910	43010
501 229/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
696 974/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
506 905/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
631 396/D	10	866	51960	10	433	4330	47630
620 000/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
627 825/E	10	782	46920	10	391	3910	43010
698 790/G	10	782	46920	10	391	3910	43010
645 036/D	10	866	51960	10	433	4330	47630
696 783/A	10	782	46920	10	391	3910	43010
683 588/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
661 422/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
699 193/K	10	782	46920	10	391	3910	43010
680 712/J	10	498	29880	10	249	2490	27390
<b>DAGE</b>							
513 116/A	10	866	51960	10	433	4330	47630
604/1385	10	866	51960	10	433	4330	47630
632 061/J	10	782	46920	10	391	3910	43010
672 827/L	10	782	46920	10	391	3910	43010
683 590/E	10	782	46920	10	391	3910	43010
691 221/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
667 529/E	10	782	46920	10	391	3910	43010
607 219/C	10	782	46920	10	391	3910	43010
605 656/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
675 679/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
683 585/A	10	498	29880	10	249	2490	27390
680 664/F	10	498	29880	10	249	2490	27390
680 665/G	10	498	29880	10	249	2490	27390
680 673/D	10	498	29880	10	249	2490	27390
680 668/J	10	498	29880	10	249	2490	27390
686 935/G	10	498	29880	10	249	2490	27390
696 981/A	10	498	29880	10	249	2490	27390
674 151/F	10	498	29880	10	249	2490	27390
680 667/I	10	498	29880	10	249	2490	27390
679 495/H	10	498	29880	10	249	2490	27390
<b>CNFA</b>							
369 096/I	10	782	46920	10	391	3910	43010
615 644/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
615 597/G	10	782	46920	10	391	3910	43010
618 057/K	10	782	46920	10	391	3910	43010
640 843/E	10	782	46920	10	391	3910	43010
628 501/F	10	782	46920	10	391	3910	43010
639 145/J	10	782	46920	10	391	3910	43010
609 372/Q	10	782	46920	10	391	3910	43010
665 914/G	10	782	46920	10	391	3910	43010
680 669/K	10	782	46920	10	391	3910	43010
697 846/F	10	782	46920	10	391	3910	43010
680 705/N	10	498	29880	10	249	2490	27390
<b>IAF</b>							
704 550/K	10	782	46920	10	391	3910	43010
678 910/A	10	782	46920	10	391	3910	43010
631 495/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
696 782/B	10	782	46920	10	391	3910	43010
696 969/I	10	782	46920	10	391	3910	43010
698 813/E	10	782	46920	10	391	3910	43010
512 683/I	10	782	46920	10	391	3910	43010
622 441/A	10	782	46920	10	391	3910	43010
696 970/A	10	782	46920	10	391	3910	43010
691 222/D	10	782	46920	10	391	3910	43010
<b>TOTAL</b>							<b>2 334 860</b>

Source : MFPRSP/DAGE



Annexe n°8: Etats de paiement de la prime de motivation (NEPAD) non émargés par les bénéficiaires

Gestion	Trimestre	Région	Bénéficiaires	Numéro d'ordre sur état de paiement	Billeteur
2015	1 <sup>er</sup>	Dakar	Cabinet, direction et services centraux	1 à 115 ; 227 à 238 ; 241 à 268 ; 275 à 302 ; 304 à 362 ; 419 à 460,466 à 475, 480 à 494,523 à 542,545 à 607,722 à 758,767 à 780, 794 à 826	Lamine MANGANE, Mle 509440/N
2015	4 <sup>ème</sup>	Dakar	Cabinet, direction et services centraux	1 à 111 ; 116 ; 118 ; 123 ; 137 ; 146 ; 193 ; 214 ; 224 ; 229 ; 232 ; 251 ; 263 ; 303 ; 312 ; 329 ; 357 ; 400 à 403 ; 405 à 410 ; 412 à 416 ; 418 à 444 ; 452 et 453 ; 455 à 539 ; 542 ; 545, 546 ; 549 à 551 ; 557 à 561 ; 563 à 565 ; 566 ; 567 ; 570 à 580 ; 591 à 614 ; 616 à 647 ; 649 à 666 ; 694 à 766 ; 768 à 871 ; 873 ; 875 ; 876 ; 878 ; 880,881 ; 883, 885 ; 887 à 889 ; 894 à 895 ; 900 à 903 ; 904 ; 905 ; 908 ; 910 ; 917 ; 921 ; 922 ; 925 ; 927 ; 928 ; 934, 935 ; 942 à 945 ; 949 ; 952 à 956 ; 981 à 984 ; 986 à 988 ; 1007 à 1010 ; 1015 à 1017 ; 1029 à 1039 ; 1054 à 1061 ; 1068 à 1104 ; 1106 à 1110 ; 1116 à 1123 ; 1141 à 1144 ; 1146 à 1158 ; 1160 à 1177 ; 1179 à 1184 ; 1325 à 1344 ; 1348 à 1375 ;	Lamine MANGANE, Mle 509440/N
2016	1 <sup>er</sup>	Dakar	Cabinet, direction et services centraux	1 à 69 ; 71 ; 74 ; 76 à 89 ; 93 à 96 ; 100, 101 ; 103 ; 104 ; 106 à 110 ; 112,113 ; 116 à 123, 125, 126, 133 à 164 ; 166 à 187 ; 196, 197 ; 201 à 217 ; 219 à 259 ; 251 à 301 ; 303 à 313 ; 315 à 318 ; 322 à 342 ; 348 à 351 ; 353 à 358 ; 370 à 372, 374 à 377, 379 ; 380 ; 382 à 385 ; 398, 399, 401 à 403 ; 407 à 410 ; 419 à 421 ; 425, 426 ; 429 à 432 ; 439 à 442 ; 444 à 449 ; 451 à 458 ; 461 à 465 ; 467 à 474 ; 476 à 488 ; 494 à 496 ; 499 à 502 ; 504 à 507 ; 511 à 530 ; 532,533 ; 541 à 586	Lamine MANGANE, Mle 509,440/N
2017	4 <sup>ème</sup>	Dakar	Direction et services centraux	2,3 ; 5 à 12, 14 à 16 ; 19 à 45 ; 48,49 ; 51 à 57 ; 59 à 77 ; 79 à 82 ; 84 à 94 ; 100 à 105 ; 109 à 113 ; 119 à 132 ; 134,135 ; 138 à 140 ; 142 à 146, 150 à 157 ; 159, 160 ; 162 à 164 ; 166,167 ; 169 à 172 ; 175 à 179 ; 182 ; 183 ; 192 à 195, 201 à 203 ; 205, 206 ; 208, 210 ; 212,213 ; 217 à 219 ; 222, 223 ; 229 à 232 ; 235,236 ; 248 à 250 ; 252 à 255 ; 261, 262 ; 266 à 270 ; 272 à 274 ; 284 à 287 ; 290, 291 ; 296 à 298 ; 313, 314 ; 319 à 322 ; 327, 328 ; 336 à 339 ; 345 à 346 ; 349,350 ; 363 à 368 ; 377 à 379 ; 381 à 383 ; 385, 386 ; 388 à 390 ; 398, 399 ; 403 à 405 ; 407 ; 408 ; 418 à 422 ; 445 à 450 ; 458 à 460 ; 462 à 467 ; 486 à 489 ; 491 à 493 ; 495 à 497 ; 501 à 529 ; 532 à 544 ; 551 à 555 ; 558 à 560 ; 611 à 627 ; 629 à 636 ; 638 à 645 ; 647 à 652 ; 657 à 659 ; 668 ; 669 ; 690 ; 691 ; 707 à 709	Lamine MANGANE, Mle 509,440/N
2018	4 <sup>ème</sup>	Dakar	Agents omis au 3 <sup>e</sup> trimestre	1 à 44	Assane GUEYE Mle 642322/A
2018	1 <sup>er</sup>	Dakar	HALD/faculté de médecine	1 à 26	Mamadou DIOP, contractuel
2018	1 <sup>er</sup>	Kaolack	Région de Kaolack	1 à 40	Maurice DASSYLVA, Mle 502797/B
2018	1 <sup>er</sup>	Dakar	District de Rufisque	1 à 60	Ernest BAMPOKY, Mle 504505/A

Annexe n°9 : Emargements identiques sur les états de paiement du fonds de motivation du MSAS

Gestions	Trimestres	Numéros d'ordre	Région	Billeteur
2015	1 <sup>er</sup> trimestre	19 à 39 ; 196 à 216 ; 228 à 235 ; 237 à 244 ; 246 à 249, 252 à 268 ; 272 à 333 ; 340 à 357 ; 389 à 402 ; 404 à 414 ; 434 à 441 ; 443 à 487 ; 489 à 492 ; 564 à 590 ;	Thiès	Amar NDIAYE, Mle 501.235/B
		97 à 102 ; 123 à 127 ; 164 à 166	Ziguinchor	Malick DIEME, Mle 504,524/B
	4 <sup>e</sup> trimestre	6 à 21 ; 23 à 28 ; 30 à 33 ; 35 à 36 ; 38 à 39 ; 74 ; 77 à 85 ; 88 ; 2 ; 4 ; 52 à 72 ; 42 à 51 ; 75 ; 76 ; 86 ; 87 ; 91	Kédougou	Bara TINE, Mle 619,174/P
2016	1 <sup>er</sup> trimestre	300 ; 302 à 303 ; 305 à 316 ; 318 et 319 ; 321 ; 324 à 328 ;	Saint-louis	Cheikh Tidiane DIOP, Mle 592,683/C
		203 à 214 ; 228 à 236 ; 242 à 251 ; 252 à 258 ; 366 à 379 ; 406 à 462 ; 515 à 527 ; 528 à 556	Thiès	Amar NDIAYE, Mle 501.235/B
		6,7,16,18, 20,24,28,29,31,37 à 43, 69, 87, 91, 96, 100	Kaffrine	Maurice DASSYLVA, Mle 502797/B

Annexe n°10 : signatures identiques à celle du billeteur sur les états du fonds de motivation du MSAS

Gestion	Numéro d'ordre sur état de paie	Région	Trimestre
2015	10, 19, 21, 23, 24, 26, 29, 38, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 55, 56, 58, 64, 69, 73, 78, 79, 85, 88, 90, 91, 93 à 97, 99, 112, 113, 117, 126, 128 à 131, 153 à 156, 165, 167, 169, 170, 174, 177, 273, 275, 276, 279, 283, 285, 286, 288, 289, 291, 316, 326, 339, 342, 343, 345, 348	Dakar	1er trimestre
2016	2, 4 à 7, 9 à 11, 13 à 14, 16, 18 à 19, 21 à 24, 27, 30, 35, 39 à 40, 42, 43, 46 à 51, 53 à 59, 61, 65 à 69, 71 à 75, 78 à 81, 83 à 86, 88 à 95, 98, 101 à 103, 1 09, 110, 113 à 119, 121 à 126, 143 à 149, 158-161, 190-195, 206 - 213, 215-218, 228-234, 248-254, 265-271, 278-281	Dakar	1er trimestre




## Liste des tableaux

Tableau n°1 : Prévisions et réalisations du titre 2 de 2015 à 2018.....	14
Tableau n°2 : Prévisions détaillées des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018.....	15
Tableau n°3 : Dépassements du titre 2 de 2015 à 2018 .....	17
Tableau n°4 : Récapitulatif des dépassements sur les crédits relatifs aux indemnités pour travaux supplémentaires de 2015 à 2018.....	18
Tableau n°5 : Structure de la masse salariale (titre 2).....	18
Tableau n°6 : Exécution des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018 .....	21
Tableau n°7 : Répartition des dépenses de personnel par titre de 2015-2018.....	24
Tableau n°8 : Exécution et évolution des rémunérations des contractuels du MEN de 2015 à 2018 .....	25
Tableau n°9 : Exécution et évolution des rémunérations des contractuels du MSAS de 2015 à 2018 (titre 3) .....	26
Tableau n°10 : Situation d'exécution des dépenses de personnel du titre 3 MEN de 2015 à 2018 .....	26
Tableau n°11 : Écarts entre réalisations PGT et situation d'exécution DAGE/MEN pour le titre 3 .....	27
Tableau n°12 : Situation d'exécution des dépenses de personnel du titre 3 MSAS de 2015 à 2018 .....	27
Tableau n°13 : Écarts entre réalisations PGT et situation d'exécution DAGE/MSAS pour le titre 3 .....	27
Tableau n°14 : Rémunérations imputées au titre 5 de 2015 à 2018.....	28
Tableau n°15 : Rémunérations imputées au titre 7 en 2018.....	29
Tableau n°16 : Evolution des dépenses personnel/recettes fiscales de 2015 à 2018.....	30
Tableau n°17 : Evolution des effectifs du fichier Solde de 2015 à 2018.....	31
Tableau n°18 : Répartition selon la catégorie de 2015 à 2018.....	33
Tableau n°19 : Répartition des agents de la fonction publique selon la hiérarchie de 2015 à 2018 .....	34
Tableau n°20 : Evolution des effectifs de contractuels MSAS et MEN de 2015 à 2018 .....	35
Tableau n°21 : Situation des mises en solde de 2015 à 2018.....	36
Tableau n°22 : Situation des contrats spéciaux de 2015 à 2018 .....	37
Tableau n°23 : Quelques cas de dates d'effets contrats spéciaux antérieures aux dates de signature.....	37
Tableau n°24 : Situation des sorties temporaires de 2015 à 2018.....	37
Tableau n°25 : Exemples d'actes dont la date d'effet est antérieure à la date du projet .....	38
Tableau n°26 : Exemples de retards dans les projets d'actes de sortie temporaire .....	39
Tableau n°27 : Salaires virés au profit d'agents en disponibilité ou Suspension d'engagement de 2016 à 2018 .....	40
Tableau n°28 : Situation des sorties définitives et entrées de 2015 à 2018.....	41
Tableau n°29 : Comparaison entre données issues de FUDPE et de la Solde fichier courant .....	44
Tableau n°30 : Données non renseignées pour les rubriques suivantes dans FUDPE et Solde fichier courant .....	46
Tableau n°31 : Diverses anomalies constatées dans le FUDPE.....	48
Tableau n°32 : Données non renseignées dans le FUDPE.....	48
Tableau n°33 : Doublons dans le FUDPE.....	48
Tableau n°34 : Diverses constatations de 2015 à 2018.....	50
Tableau n°35 : Constatations sur les données de la base IHRIS .....	52
Tableau n°36 : Données non renseignées et doublons .....	53
Tableau n°37 : Liste des primes et indemnités payés sans texte.....	60
Tableau n°38 : Liste des augmentations de salaires à partir de 2004.....	61




Tableau n°39 : Liste des augmentations du point indiciaire à partir de 2004 .....	61
Tableau n°40 : Situation des ITS de 2015 à 2018.....	66
Tableau n°41 : Eléments de calcul des heures supplémentaires .....	66
Tableau n°42 : répartition des groupes de bénéficiaires d'ITS selon l'indice.....	67
Tableau n°43 : Erreurs sur les groupes d'appartenance .....	67
Tableau n°44 : les taux appliqués par le MSAS comparés aux taux prévus par le décret.....	72
Tableau n°45 : Agents trouvés dans les états de paiement et non dans les arrêtés de nomination.....	73
Tableau n°46 : Paiement par billettage de montants supérieurs à 100 000 F FCA .....	74
Tableau n°47 : Retards dans le reversement des impayés par le billeteur au Trésor .....	76
Tableau n°48 : Doublons paiement billettage et virement en 2018 .....	82
Tableau n°49 : cumul virement et billettage pour le matricule n°503 073/L en 2018 .....	83
Tableau n°50 : Situation des recouvrements par voie d'ordres de recettes des agents en activité par la RGT de 2015 à 2018 .....	85
Tableau n°51 : Ecart entre la RGT et la DS sur les recouvrements des ordres de recettes de 2015 à 2018 .....	86
Tableau n°52 : Recouvrements effectués sur des agents en détachement de 2015 à 2018 .....	87
Tableau n°53 : Situation des recouvrements par voie « Trop perçus » de 2015 à 2018 .....	88
Tableau n°54 : Situations des prélèvements non reversés pour les contractuels du MEN et du MSAS .....	90

## Liste des graphiques

Graphique n°1 : Répartition globale des rubriques du titre 2 de 2015 à 2018.....	19
Graphique n°2 : Répartition de la masse salariale par section.....	19
Graphique n°3 : Evolution de la masse salariale (titre 2) de 2015 à 2018.....	20
Graphique n°4 : Prévision et réalisations des dépenses de personnel du titre 2 de 2015 à 2018.....	21
Graphique n°5 : Répartition des dépenses de personnel par titre de 2015 à 2018.....	24
Graphique n°6 : Evolution des effectifs du fichier Solde de 2015 à 2018.....	32
Graphique n°7: Evolution comparée effectif et masse salariale de 2015 à 2018 .....	32
Graphique n°8 : Répartition de l'effectif des agents publics par section.....	33
Graphique n°9 : Evolution des effectifs de contractuels du MEN et du MSAS de 2015 à 2018 .....	35



## Liste des recommandations

Recommandation n°1 : .....	11
Recommandation n°2 : .....	15
Recommandation n°3 : .....	17
Recommandation n°4 : .....	18
Recommandation n°5 : .....	22
Recommandation n°6 : .....	28
Recommandation n°7 : .....	31
Recommandation n°8 : .....	34
Recommandation n°9 : .....	37
Recommandation n°10 : .....	38
Recommandation n°11 : .....	40
Recommandation n°12 : .....	45
Recommandation n°13 : .....	47
Recommandation n°14 : .....	49
Recommandation n°15 : .....	53
Recommandation n°16 : .....	54
Recommandation n°17 : .....	57
Recommandation n°18 : .....	58
Recommandation n°19 : .....	62
Recommandation n°20 : .....	63
Recommandation n°21 : .....	64
Recommandation n°22 : .....	65
Recommandation n°23 : .....	67
Recommandation n°24 : .....	69
Recommandation n°25 : .....	69
Recommandation n°26 : .....	71
Recommandation n°27 : .....	72
Recommandation n°28 : .....	72
Recommandation n°29 : .....	73
Recommandation n°30 : .....	75
Recommandation n°31 : .....	76
Recommandation n°32 : .....	77
Recommandation n°33 : .....	78
Recommandation n°34 : .....	79
Recommandation n°35 : .....	80
Recommandation n°36 : .....	81
Recommandation n°37 : .....	84
Recommandation n°38 : .....	87
Recommandation n°39 : .....	89
Recommandation n°40 : .....	91

## Liste des sigles et abréviations

ACP : Agent Comptable Particulier  
ADIE : Agence De l'Informatique de l'Etat  
AGPBE : Agence de Gestion du Patrimoine Bâti de l'Etat  
ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie  
ASTER : Application des Systèmes du Trésor mis en Réseau  
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest  
BRES : Bordereau Récapitulatif des Salaires  
BREP : Bordereau Récapitulatif des Pensions  
CABF : Chambre des Affaires Budgétaires et Financières  
CAS : Comptes d'Affectation Spéciale  
CCP : Compte Chèque Postal  
CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental  
CGAF : Compte Général de l'Administration des Finances  
CICS : Customer Information Control System  
CIME : Cellule Informatique du Ministère de l'Education  
COF : Contrôle des Opérations Financières  
COSO : Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission  
CRF : Contrôle Régional des Finances  
CSS : Caisse de Sécurité Sociale  
CNI : Carte Nationale d'identification  
CT : Collectivité territorial  
DAF : Direction de l'Automatisation du Fichier  
DAP : Division de l'Administration et du Personnel  
DB : Direction du Budget  
DAGE : Direction de l'Administration Général et de l'Equipement  
DGCPT : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor  
DCB : Direction du Contrôle Budgétaire  
DGB : Direction Générale du Budget  
DGC : Direction de la Gestion des Carrières  
DCI : Direction du Contrôle Interne  
DGID : Direction Générale des Impôts et Domaine  
DGFP : Direction Générale de la Fonction Publique  
DI : Direction de l'Investissement  
DP : Direction des Pensions  
DPB : Direction de la Programmation Budgétaire  
DPEE : Direction de la Prévision et des Etudes Economiques  
DPPD : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses  
DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle  
DRH : Direction des Ressources Humaines  
DS : Direction de la Solde  
DSI : Direction des Systèmes d'Information  
DSPRV : Direction de la Solde, des Pensions et rentes viagères  
DPNV : Dépenses de Personnelle Non Ventilées  
DTAI : Direction du Traitement Automatique de l'Information  
ENA : Ecole Nationale d'Administration  
EPS : Etablissement Public de Santé  
FINPRONET : Application de gestion des salaires des corps émergents du Ministère de l'Education nationale  
FMI : Fonds Monétaire International  
FUDPE : Fichier Unifier des Données du Personnel de l'Etat  
FNR : Fond National de Retraite  
GPEC : Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences  
GIRAFE : Gestion intégrée des Ressources, Administrations et Fonctionnaires de l'Etat  
GVT : Glissement, Vieillesse et Technicité  
HB : Heure Budget  
HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales  
HS : Heures Supplémentaires  
IA : Inspection d'Académie

**IGF** : Inspection Générale des Finances  
**IDEA** : Interactive Data Extraction and Analysis  
**IEF** : Inspection de l'Education et de la Formation  
**IHRIS** : Internet Human Ressources Information System  
**ISSAI** : Internationale des Institutions Supérieures de contrôle des finances publiques  
**LFI** : Loi de Finance Initiale  
**LMD** : Licence Master Doctorat  
**LFR** : Loi de Finance Rectificative  
**LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances  
**MAE** : Ministère des Affaires Etrangères  
**MAESE** : Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur  
**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances  
**MEFP** : Ministère de l'Economie des Finances et du Plan  
**MEN** : Ministère de l'Education Nationale  
**MFPRSP** : Ministère de la Fonction Publique et du Renouveau du Service Public  
**MFA** : Ministère des Forces Armées  
**MIRADOR** : Management Intégré des Ressources Axé sur une Dotation Rationnelle  
**MSAS** : Ministère de la Santé et de l'Action Sociale  
**MSFP** : Manuel de statistiques de finances publiques  
**MFB** : Ministère des Finances et du Budget  
**MPIPDT** : Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Téléservices  
**NBE** : Nomenclature Budgétaire de l'Etat  
**NI** : Non Immatriculé  
**OGP** : Ordre Général de Paiement  
**PAP** : Projet Annuel de Performance  
**PARF** : Projet d'Appui aux Réformes des finances publiques  
**PIR** : Prime d'Incitation au Rendement  
**PGT** : Payeur Général du Trésor  
**PLR** : Projet de Loi de Règlement  
**PSE** : Plan Sénégal Emergent  
**PTF** : Partenaires Techniques et Financiers  
**RAP** : Rapport Annuel de Performance  
**RELF** : Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances  
**RGCP** : Règlement général sur la Comptabilité publique  
**RGT** : Recette Générale Du Trésor.  
**RTGS** : Real Time Gross System  
**SAGE** : Service de l'Administration Général et de l'Equipement  
**SIA** : Service d'Informatique et de l'Archivage  
**SICA** : Système Interbancaire de Compensation Automatisé  
**STAR** : Système de Transfert Automatisé et de Règlement  
**SIGFIP** : Le Système intégré de Gestion des Finances publiques  
**SIMEN** : Système d'Information et de Management de l'Education Nationale  
**SYSBUDGET** : Système Intégré de Gestion du Budget des Dépenses  
**TG** : Trésorier Général  
**TOFE** : Tableau des Opérations Financières et Economiques  
**TPR** : Trésoreries Paieries Régionales  
**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine  
**VRS** : Versements Retenus à la Source