

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi



CHAMBRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

CONTROLE DE LA GESTION DE L'AGENCE SENEGALAISE D'ELECTRIFICATION RURALE (ASER)

Exercices 2018 - 2021

RAPPORT DEFINITIF

Equipe de contrôle :

- Mme Oulimata DIOP, Magistrat, Chef de mission
- Mme Ndieumbe SECK, Assistante de Vérification, membre
- M. Ousmane SALL, Assistant de Vérification, membre

Décembre 2023

Table des matières

DELIBERE.....	1
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	2
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	3
I. PRESENTATION.....	4
1.1. Cadre juridique.....	4
1.2. Missions.....	4
1.3. Organisation.....	5
1.3.1. Conseil d'Administration.....	5
1.3.2. Direction générale.....	6
1.3.3. Comité des prêts et subventions.....	6
1.4. Ressources.....	7
1.5. Chiffres-clefs.....	7
1.6. Plan du rapport.....	8
II. SITUATION ADMINISTRATIVE, JURIDIQUE ET FISCALE.....	9
2.1. Situation administrative et juridique.....	9
2.1.1. Absence de contrat de performance.....	9
2.1.2. Manquements dans la représentation au Conseil d'Administration.....	9
2.1.3. Défaut de renouvellement du mandat du Président du Conseil d'Administration.....	9
2.1.4. Inexistence d'un registre des délibérations.....	10
2.1.5. Protocole d'indemnisation avec l'entreprise MYNA non conforme à la réglementation... ..	10
2.1.6. Un audit interne perfectible.....	11
2.2. Gestion fiscale.....	12
2.2.1. Défaut de paiement des dettes fiscales.....	12
2.2.2. Absence de retenue fiscale sur des sommes versées à des tiers.....	12
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	14
3.1. Charges de personnel élevées.....	14
3.2. Recrutement du personnel sans respect des procédures et sans l'autorisation du Conseil d'Administration.....	14
3.3. Une grille de salaire incomplète.....	15
3.4. Absence d'un dispositif d'évaluation et d'avancement du personnel.....	16
3.5. Irrégularités relevées dans la rémunération du Directeur général.....	17
3.5.1. Une dotation en carburant ne respectant pas les quantités autorisées.....	17
3.5.2. Octroi d'indemnités et de gratifications sans base légale.....	17
III. GESTION BUDGETAIRE ET DES IMMOBILISATIONS.....	20
4.1. Gestion budgétaire.....	20
4.1.1. Manque de moyens matériels et humains.....	20
4.1.2. Retards dans l'adoption des budgets.....	20
4.1.3. Exécution de dépenses sans couverture budgétaire.....	21
4.1.4. Absence de suivi budgétaire des ressources.....	22
4.1.5. Faible taux d'exécution budgétaire.....	22
4.1.6. Absence de concordance entre les données de la comptabilité et celles du budget.....	23
4.2. Gestion des immobilisations.....	24
4.2.1. Gestion dispersée des matières.....	24
4.2.2. Etat défectueux du parc automobile et retard dans la mise en œuvre de la réforme des véhicules.....	25
4.2.3. Lacunes dans le suivi des immobilisations et des stocks.....	26
IV. GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE.....	27
5.1. Gestion comptable.....	27
5.1.1. Insuffisances dans l'organisation comptable.....	27
5.1.2. Retards dans l'approbation des états financiers.....	28
5.1.3. Une comptabilité non exhaustive.....	29
5.1.4. Non-respect des conventions et postulats comptables.....	29

5.1.5. Comptabilisation d'immobilisations non contrôlées à l'ASER.....	32
5.1.6. Comptes d'attentes non apurés	33
5.1.7. Imputation inexacte des opérations.....	34
5.1.8. Double enregistrement d'opérations	35
5.1.9. Manquements dans l'archivage des pièces comptables	35
5.2. Gestion financière.....	36
5.2.1. Défaut de mobilisation de la totalité de la subvention de l'Etat	36
5.2.2. Existence de double signataires des chèques bancaires	36
5.2.3. Existence de compte bancaire débiteur.....	37
5.2.4. Irrégularités relevées dans la gestion de la redevance d'électrification rurale	37
5.2.4.1. <i>Défaut d'établissement et de transmission de la situation de collecte de la Redevance d'électrification rurale (RER)</i>	37
VI. GESTION DES FRAIS GENERAUX ET DES MARCHES.....	42
6.1. Gestion des frais généraux.....	42
6.1.1. Irrégularités notées sur la rémunération et les avantages accordés au Président et aux autres membres du Conseil d'Administration	42
6.1.2. Appuis à la tutelle technique.....	44
6.1.3. Dépenses excessives au titre de la politique sociale	45
6.1.4. Manquements dans la gestion des frais de mission	46
6.2. Gestion des achats et des marchés publics	47
6.2.1. Manquements dans l'archivage des dossiers de marché	47
6.2.2. Des demandes de renseignements et de prix ne respectant pas la réglementation	47
6.2.3. Retards dans l'exécution des marchés	49
6.2.4. Existence de liasses incomplètes	49
V. GESTION DE L'ACTIVITE	51
7.1. Les outils d'intervention de l'ASER	51
7.1.1. Les Concessions d'Electrification rurale (CER).....	51
7.1.2. Les projets d'Electrification rurale d'initiative locale (ERILS) ou Electrification rurale Décentralisée (ERD).....	52
7.1.3. Les Gestionnaires Délégués transitoires (GDT)	52
7.1.4. Les projets et programme d'Electrification rurale	52
7.1.5. Faible contribution des outils d'intervention de l'ASER dans les objectifs d'électrification rurale.....	52
7.2. Défaut d'atteinte de l'objectif de couverture des villages à électrifier	54
7.3. Difficultés dans le pilotage des projets d'Electrification Rurale	54
7.4. Insuffisance de l'offre d'électricité par rapport à la demande.....	57
7.5. Faible part de l'énergie solaire et capacité de production limitée des centrales solaires.....	57
7.6. Retards dans les délais de raccordement de la clientèle	58
7.7. Défaut de l'éclairage public.....	58
7.8. Immixtion de la Senelec dans le périmètre des concessionnaires	59
7.9. Limites de l'harmonisation tarifaire transitoire	60
7.9.1. Insuffisance des ressources destinées au paiement de la compensation tarifaire	61
7.9.2. Un mode de facturation peu avantageux pour les clients	62
7.9.3. L'exclusion des ERILS et des GDT de l'harmonisation tarifaire.....	63
7.9.4. Lenteurs dans la signature des contrats des ERILS	63
7.9.5. Difficultés d'application de la fiscalité relative aux projets d'électrification rurale.....	64
7.9.6. Arriérés de paiement de la subvention d'investissement aux concessionnaires	64
7.9.7. Défaut d'exploitation des mini centrales solaires du PUDC	65
CONCLUSION.....	66

DELIBERE

Le présent rapport définitif est adopté par la Chambre des Entreprises publiques en sa séance du 4 décembre 2023 conformément aux dispositions des articles :

- *31, 43, 44, 45 et 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;*
- *10, 14, 15 et 16 du décret n° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.*

Suivant la procédure contradictoire, toutes les personnes qui y sont interpellées ont été saisies pour apporter leurs réponses par mémoire écrit dans le délai d'un mois, conformément aux dispositions de l'article 44 du décret n°2013-1449 fixant les modalités d'application de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

A cet effet, la Cour a reçu les réponses :

- du Ministre des Finances et du Budget ;
- du Ministre du Pétrole et des Energies ;
- du Président du Conseil d'Administration ;
- du Directeur général de l'ASER ;
- de l'Agent comptable de l'ASER.

Ont pris part à la séance :

M. Abdoul Madjib GUEYE, Président de la Chambre ;
M. Arfang Sana DABO, Conseiller maître, Chef de Section ;
M. Cheikh DIASSE, Conseiller maître, Chef de Section ;
M. Boubacar BA, Conseiller maître
Mme Oulimata DIOP, Conseillère référendaire, rapporteur ;
M. Amedy DIENG, Conseiller ;
M. Ibrahima DIALLO, Conseiller ;
M. Bacary BADIANE, Conseiller ;
Mme Bineta FAYE, Conseillère ;

Maître Awa DIAW, Greffière de la chambre.

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AC	Agent Comptable
AUDCIF	Acte Uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière
ASER	Agence sénégalaise d'Electrification rurale
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CA	Conseil d'Administration
CFCE	Contribution forfaitaire à la charge des employeurs
CGI	Code général des Impôts
COA	Code des Obligations de l'Administration
COMASEL	Compagnie marocco-sénégalaise d'Electricité
CPM	Cellule de Passation des Marchés publics
CRSE	Commission de Régulation du Secteur de l'Energie
DEP	Direction des Études et de la Planification
DFER	Direction du Financement de l'Électrification rurale
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DOER	Direction des Opérations d'Electrification rurale
DPSL	Concession Dagana-Podor-Saint Louis
EDR	Electricité du Rip
ER	Electrification rurale
ERA	Electrification rurale africaine,
ERIL	Electrification Rurale d'Initiative locale
FER	Fonds d'Electrification rurale
FPE	Fonds de Préférence de l'Electricité
FSE	Fonds de Soutien au secteur de l'Energie
GDT	Gestionnaire Délégué Transitoire
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes physiques
KE	Kolda Energy
KNFG	Concession de Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas
KTK	Concession de Kaffrine-Tambacounda-Kedougou
KV	Concession de Kolda Vélingara
KWh	Kilowatt/heure
LLK	Concession Louga-Linguère-Kébémér
ONG	Organisation Non gouvernementales
PNER	Programme National d'Electrification rurale
PNUER	Programme national d'Urgence d'Electrification rurale
PTF	Partenaires techniques et financiers
PPER	Programme Prioritaire d'Electrification rurale
PSD	Plan Stratégique de Développement
TDR	Termes de Références
RER	Redevance d'Electrification rurale
RTTBM	Rufisque-Thiès-Tivaoune-Diourbel-Bambey-Mbacké
VRS	Versements Retenues à la Source
ZOBS	Ziguinchor-Oussouye-Bignona-Sédhiou
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
SENELEC	Société nationale d'Electricité

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau n°1	chiffres Clés
Tableau n°2	situation des dettes fiscales de 2018 à 2021
Tableau n°3	absence de retenue de 5% sur les loyers payés
Tableau n°4	charges de personnel entre 2018 et 2021
Tableau n°5	liste des agents recrutés entre 2018 et 2021
Tableau n°6	grille de salaire ASER
Tableau n° 7	montants payés au titre des gratifications et 13ème mois
Tableau n°8	indemnités reçues pour les projets
Tableau n°9	dépenses exécutées non budgétisées
Tableau n°10	dépenses prévues non exécutées
Tableau n° 11	écarts entre les données de la comptabilité et celles des états d'exécution budgétaire
Tableau n° 12	Liste des véhicules mis en réforme
Tableau n°13	non-respect des dates de valeur comptable
Tableau n°14	date d'approbation des états financiers de 2018 à 2021
Tableau n°15	paiements effectués pour le compte de l'ASER non comptabilisés de 2018 à 2021
Tableau n°16	redevances ERA à enregistrer de 2018 à 2021
Tableau n°17	Opérations ne respectant pas le postulat de la spécialisation des exercices
Tableau n°18	absence de concordance entre le bilan de clôture 2020 et le bilan d'ouverture 2021
Tableau n°19	ouvrages d'électrification rurale enregistrés par l'ASER de 2018 à 2021
Tableau n°20	comptes d'attente non apurés
Tableau n°21	situation des subventions de fonctionnement et d'investissement accordées par l'Etat et mobilisées de 2018 à 2021
Tableau n°22	part des charges de personnel dans la subvention de fonctionnement mobilisée et les recettes de la vente des dossiers d'appel d'offres
Tableau n°23	indemnités de fin d'année versées aux administrateurs de 2018 à 2021
Tableau n°24	prise en charge de frais de mission des agents de la tutelle technique
Tableau n°25	primes, subventions et étrennes accordées de 2018 à 2021
Tableau n°26	Non-respect des conditions de simultanéité dans les DRP
Tableau n°27	pièces d'achats dont les liasses sont incomplètes
Tableau n°28	évolution du taux d'électrification rurale entre 2018 et 2021
Tableau n°29	part des concessionnaires dans le taux d'ER
Tableau n°30	Taux d'accès des ménages réalisé par les concessionnaires en 2021
Tableau n°31	état de réalisation du projet OS MYNA
Tableau n°32	état d'exécution du projet 218 villages
Tableau n°33	liste des villages exploités par Senelec dans les périmètres des Concessionnaires
Tableau n°34	tarifs d'électricité des concessionnaires
Tableau n°35	évolution du nombre de clients raccordés par les concessionnaires
Tableau n°36	financement de la compensation tarifaire entre 2019 et 2021
Tableau n° 37	offre commerciale des concessionnaires
Tableau n°38	arriérés de paiement de la subvention d'investissement aux concessionnaires
Figure 1	Carte des concessions en 2018

I. PRESENTATION

1.1. Cadre juridique

L'Agence sénégalaise d'Electrification rurale (ASER) est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière créée par le décret n°99-1254 du 30 décembre 1999 portant création et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement modifié et complété par le décret n°2000-1002 du 19 décembre 2000.

Elle est régie notamment par les textes suivants :

- la loi 1998-29 du 14 avril 1998 portant Code de l'Electricité abrogée par la loi 2021-31 du 9 juillet 2021 ;
- la loi 2006-18 du 30 juin 2006 portant création de la Redevance d'Electrification rurale (RER);
- la loi d'orientation n°2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution ;
- la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- le décret 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution.

L'ASER est placée sous la tutelle technique du Ministère en charge de l'Energie et sous la tutelle financière du Ministère en charge des Finances.

1.2. Missions

L'ASER a pour mission de promouvoir l'électrification rurale à travers une assistance technique et financière aux entreprises du secteur de l'électricité, aux initiatives de niveau national et local, en particulier pour développer les programmes d'électrification. Elle assure la maîtrise d'ouvrage déléguée auprès du Ministère en charge de l'Energie pour le développement desdits programmes.

A ce titre, elle est chargée :

- d'informer le plus largement possible tous les partenaires potentiels publics et privés sur les possibilités de développement de l'électrification rurale au Sénégal en vue de stimuler l'offre de services d'électrification rurale ;
- de contribuer à la recherche et au développement de solutions novatrices à moindre coût pour l'amélioration équitable des conditions économiques, environnementales et sociales pour la promotion du développement rural durable ;
- d'établir sous la supervision du Ministère chargé de l'Energie, le programme annuel de développement de l'électrification rurale et le plan y relatif avec tous les justificatifs nécessaires et d'en assurer l'exécution ;
- de rechercher, de mobiliser et de gérer les financements pour l'électrification rurale auprès de l'Etat et des partenaires techniques et financiers en rapport avec les tutelles technique et financière ;
- de mettre en place des instruments de financement, notamment les fonds de bonifications et de garanties en relation avec les institutions financières selon les modalités et critères fixés par arrêté conjoint des ministres de tutelle ;
- d'établir les dossiers d'appels d'offres pour l'octroi des concessions d'électrification rurale ou de toute autre convention de délégation de service public et de procéder auxdits appels d'offres, conformément à la réglementation en vigueur ;

- d'appuyer le montage de projets d'électrification rurale à travers la stimulation de l'initiative locale, l'appui conceptuel et technique, la mobilisation des financements pour lesdits projets et la prestation de services divers ;
- de veiller à la bonne exécution des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée conclues avec le Ministre chargé de l'Energie ;
- d'assurer le suivi, l'évaluation et le contrôle des travaux d'électrification rurale, toutes composantes confondues ;
- de s'assurer que les opérateurs prennent toutes les mesures nécessaires garantissant la sécurité des personnes et des biens requise en matière électrique, conformément aux normes et règlements en vigueur.

1.3. Organisation

Les organes de l'ASER sont : le Conseil d'Administration, la Direction générale et le Comité des prêts et subventions.

1.3.1. Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration est l'organe de contrôle des actions de l'ASER au regard des orientations définies par le Ministre chargé de l'Energie. A ce titre, il est chargé :

- de s'assurer de la bonne exécution des missions de l'Agence ;
- d'autoriser l'acquisition de tous biens meubles et immeubles par l'Agence ;
- de suivre et de contrôler les activités mises en œuvre dans le cadre des programmes de l'Agence, notamment de veiller au respect des procédures de passation des marchés et d'utilisation des ressources allouées à l'Agence en conformité avec son manuel de procédures ;
- d'établir des rapports périodiques à l'intention du Ministre chargé de l'Energie sur l'exécution des indicateurs de performance ;
- d'approuver :
 - avant le début de chaque exercice, les orientations de gestion technique, économique et financière envisagées et sur le réalisme des engagements pris par l'Agence ;
 - les rapports annuels d'activités du Directeur général ;
 - le manuel de procédures ;
 - le programme annuel d'électrification rurale proposé par l'Agence au Ministre chargé de l'Energie ;
 - les états financiers de l'Agent comptable, au plus tard dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, sur la base du rapport du Commissaire aux comptes ou de l'Auditeur des comptes ;
 - le règlement intérieur du Comité des prêts et de subventions de l'Agence ;
 - le budget de l'Agence ;
 - le rapport sur la performance dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

Le Président du Conseil d'Administration est nommé par le Premier Ministre. Outre son président, le Conseil d'Administration comprend un représentant :

- du Ministre chargé de l'Energie ;
- du Ministre chargé des Finances ;
- du Ministre chargé des Collectivités territoriales ;

- du Ministre chargé de l'Hydraulique ;
- de l'Association des Présidents de Conseils ruraux ;
- des organisations patronales ;
- de l'Association professionnelle des Banques et des Etablissements financiers ;
- des mutuelles d'épargne et de crédit.

La durée du mandat des membres du Conseil d'Administration est de trois ans renouvelable. Le secrétariat du Conseil est assuré par le Directeur général de l'Agence.

Durant la période sous revue, le Président du Conseil d'Administration de l'ASER est M. Mademba SOCK nommé depuis 1999.

1.3.2. Direction générale

L'ASER est placée sous l'autorité d'un Directeur général nommé par décret sur proposition du Ministre en charge de l'énergie. Il assure le pilotage des activités de l'Agence et veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil d'Administration et par les autorités de tutelle. A ce titre, il est chargé entre autres de :

- soumettre au Conseil, le programme annuel de développement de l'électrification rurale et les dossiers d'adjudications des concessions ;
- rechercher des financements auprès des institutions internationales ;
- préparer et d'exécuter le programme et le budget annuel ;
- présider le Comité de prêts et de subventions.

Durant la période de contrôle, l'ASER est dirigée par M. Baba DIALLO nommé par décret n°2016 -751 du 8 juin 2016.

Dans le cadre de l'exécution de sa mission, le Directeur général est assisté de deux Conseillers techniques (CT), de la Direction administrative et financière, de l'Auditeur interne et du Contrôleur de gestion. L'organisation comprend, en outre :

- la Direction des Opérations d'Électrification rurale (DOER) ;
- la Direction du Financement de l'Électrification rurale (DFER) ;
- la Direction des Études et de la Planification (DEP)
- l'Agent comptable (AC) ;
- la Cellule des Affaires juridiques ;
- la Cellule Communication ;
- la Cellule de Passation des Marchés publics (CPM).

1.3.3. Comité des prêts et subventions

Il est chargé de l'octroi des prêts et subventions aux opérateurs titulaires de licences et de concessions intervenant en milieu rural.

A cet effet, le comité doit examiner les demandes de prêt ou de subvention sur la base de la viabilité financière du projet et assurer le suivi des engagements couverts par l'ASER et des échéanciers de remboursement. Le comité est composé du Directeur général de l'Agence qui le préside, du Directeur de l'Energie, du Directeur de la Dette et de l'Investissement et d'un représentant de la BCEAO.

1.4. Ressources

Les ressources de l'ASER proviennent :

- d'une dotation budgétaire annuelle allouée par l'Etat ;
- des ressources mises à disposition par les partenaires au développement en vertu des conventions et accords conclus avec le Gouvernement et destinées au développement de l'électrification rurale ;
- des redevances versées par les bénéficiaires en contrepartie des services et autres prestations fournies par l'Agence ;
- des subventions, dons et legs ou libéralités faits par un Etat étranger, les collectivités territoriales ou par tout autre organe national ou international conformément à la réglementation en vigueur ;
- du produit des prêts accordés aux opérateurs ;
- du produit du placement des fonds disponibles.

1.5. Chiffres-clefs

Tableau n° 1 : Chiffres clés

<i>Eléments</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Capital social	272 699 966	-1 675 862	0	0
Capitaux propres	33 416 542 873	49 587 685 140	60 492 375 179	77 526 851 844
Subvention d'exploitation	1 168 075 459	1 576 988 915	1 698 840 589	1 529 939 347
Chiffre d'affaires	0	29 786 708	1 528 024 406	1 090 462 033
Valeur ajoutée	2 045 963 443	1 707 861 593	1 951 395 087	33 154 724 429
EBE	409 054 506	-23 434 337	58 131 119	31 317 785 952
Résultat d'Exploitation	327 600 000	--61 772 010	0	46 055 124 756
Résultat financier	-327 600 000	-226 720 169	0	655 200
Résultat A.O.	0	-288 492 179	0	46 055 124 756
Résultat H.A.O.	0	288 492 179	0	-46 055 124 756
Capacité d'autofinancement d'exploitation	5 642 644 000	23 434 000	102 717 000	63 440 120 000
Capacité d'Autofinancement Globale (CAFG)	81 455 000	38 338 000	440 125 538 000	276 033 935 000
Autofinancement (AF)	81 455 000	38 338 000	440 125 538 000	276 033 935 000
Besoin de financement d'exploitation	24 742 207 000	23 433 370 000	21 176 384 000	30 084 932 000
Besoin de financement global	23 316 311 000	23 180 647 000	20 744 536 000	28 863 892 000
Fonds de roulement	1 281 172 000	5 392 773 000	912 398 000	892 727 000
Trésorerie nette	-22 035 139 000	-17 787 874 000	-21 656 934 000	-29 756 619 000
Charges du personnel	1 636 908 937	1 731 295 930	1 893 263 968	1 836 938 477
Effectif total	88	96	95	96
Dettes fournisseurs d'exploitation	87 523 833	97 427 340	210 435 329	92 914 850
Dettes fiscales	1 611 254	352 581 053	946 514 891	1 060 633 921
Dettes sociales	47 666 863	91 357 125	122 241 897	174 808 815
Autres dettes	0	1 200 000	1 200 000	160 500
Dettes circulantes et ressources assimilées HAO	1 425 895 868	252 723 238	431 847 767	0

Source : Etats financiers ASER

1.6. Plan du rapport

Outre la présentation, le présent rapport comprend six (06) parties :

- Situation administrative, juridique et fiscale
- Gestion des Ressources humaines
- Gestion budgétaire et des immobilisations
- Gestion comptable et financière
- Gestion des frais généraux et des achats
- Gestion de l'Activité

II. SITUATION ADMINISTRATIVE, JURIDIQUE ET FISCALE

2.1. Situation administrative et juridique

2.1.1. Absence de contrat de performance

L'ASER a élaboré un Plan stratégique et de Développement (PSD) couvrant la période 2019-2023 mais elle ne dispose pas d'un contrat de performance avec l'Etat. Or les articles 5 de la loi d'orientation sur les agences et 16 du décret 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences prévoient que chaque agence est soumise à un contrat de performance qui définit ses objectifs et les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Dans sa réponse, le Directeur général de l'ASER a affirmé que le processus d'élaboration du contrat de performance a été suspendu car la tutelle financière n'a pas validé les engagements financiers de l'Etat et la tutelle technique a demandé à l'ASER de surseoir à sa finalisation.

Par ailleurs, il ajoute que le cadre de mesure de rendement annexé au PSD constitue l'outil d'opérationnalisation de la stratégie de l'ASER.

Recommandation n°1 :

La Cour demande au Ministre chargé des Finances en rapport avec le Ministre du Pétrole et des Energies d'actualiser et de signer un contrat de performances avec le Directeur général de l'ASER.

2.1.2. Manquements dans la représentation au Conseil d'Administration

L'article 5 du décret n°2000-1002 du 19 décembre 2000 modifiant et complétant le décret n°99-1254 du 30 décembre 1999 qui fixe la composition du Conseil d'Administration prévoit parmi ses membres, un représentant du ministère des collectivités territoriales et un représentant des organisations patronales.

La mission a relevé sur toute la période de contrôle que le Ministère chargé des Collectivités territoriales n'est pas représenté au Conseil d'Administration de l'ASER. De même, les organisations patronales ne participent plus aux réunions du Conseil d'Administration depuis 2019.

2.1.3. Défaut de renouvellement du mandat du Président du Conseil d'Administration

Le décret n°2000-1002 du 19 décembre 2000 susvisé dispose en son article 5 que la durée du mandat des membres du Conseil d'Administration est de trois ans renouvelable. Or il a été noté que le mandat du PCA qui est arrivé à expiration en février 2011 n'a pas fait l'objet d'un renouvellement depuis lors.

Dans ses réponses, le Ministre du Pétrole et des Energies affirme que le renouvellement du mandat du Président et des autres membres de l'organe délibérant de l'ASER, est lié à

l'évolution institutionnelle de l'ASER en perspective des réformes en cours dans le secteur de l'énergie.

La Cour rappelle au Ministre que la loi d'orientation n°2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, précise en son article 65 « dispositions transitoires » que les entités du secteur parapublic définies par la présente loi devront mettre en conformité leurs statuts et règles d'organisation et de fonctionnement avec les dispositions de la présente loi, dans un délai d'un (1) an pour compter de sa date d'entrée en vigueur.

2.1.4. Inexistence d'un registre des délibérations

L'article 12 du décret n°2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des Agences d'exécution dispose que les délibérations sont consignées dans un registre spécial coté et paraphé par le Président et un membre de l'organe délibérant. Toutefois, il a été constaté qu'il n'existe pas un registre des délibérations du Conseil d'Administration de l'ASER.

Dans sa réponse, le Président du Conseil d'Administration s'est engagé à mettre en place un registre coté et paraphé des délibérations.

Recommandation n°2 :

La Cour demande au :

- **Ministre du Pétrole et des Energies de se conformer à la réglementation relative au renouvellement du mandat du Président et des autres membres de l'organe délibérant de l'ASER ;**
- **Président du Conseil d'Administration de mettre en place un registre coté et paraphé des délibérations du Conseil d'Administration.**

2.1.5. Protocole d'indemnisation avec l'entreprise MYNA non conforme à la réglementation

Dans le cadre du Programme national d'Urgence d'Electrification rurale (PNUER), l'ASER a signé en décembre 2015 avec Myna Distribution Technologies SA, un contrat sur offre spontanée de 60 milliards de FCFA pour réaliser les études, la fourniture, le transport et la pose pour la construction de dorsales Moyenne Tension et l'électrification de localités.

Le délai d'exécution initial était fixé à 12 mois. Un avenant a prorogé le délai d'exécution à 24 mois soit au 31 décembre 2017. Un second avenant sollicité par l'ASER auprès de l'ARMP suite au refus de la DCMP de proroger ledit marché a fait l'objet d'un rejet du comité de règlement de l'ARMP par décision 112/18/ARMP/CRD/DEF du 16 août 2018 au motif que la conclusion de l'avenant aurait pour effet de prendre en charge les prestations exécutées de janvier à août 2018 alors qu'elles ne sont pas couvertes par un contrat en cours de validité.

A la suite du rejet de l'ARMP, l'ASER a conclu en juin 2019 un protocole d'accord portant indemnisation des prestations exécutées par l'entreprise Myna Distribution Technologies SA en se fondant sur l'article 45 du Code des Obligations de l'Administration qui dispose « *en cas de défaut de conclusion ou d'approbation du contrat, même en l'absence de faute, le titulaire*

du marché peut obtenir une indemnité si les prestations ont été fournies avec l'assentiment de l'Administration et lui ont profité ».

L'objet de ce protocole d'accord était de fixer les modalités d'indemnisation et d'arrêter le montant de l'indemnité due à l'entreprise au titre des prestations fournies pendant la période non couverte par le contrat de marché. Mais à l'analyse, il s'avère que le protocole a été utilisé pour poursuivre les travaux comme en atteste son article 4 qui précise « *l'entreprise s'engage à finaliser l'ensemble des travaux entamés durant la période de validité du Protocole pour un montant ne dépassant pas 30.840.273.779 FCFA et qui soldent le programme, dans un délai de douze (12) mois à compter de la signature du présent protocole* ». C'est ainsi qu'en décembre 2021, les activités découlant de la mise en œuvre du protocole ont permis d'électrifier 45 nouveaux villages avec l'achèvement de la dorsale Kolda–Diaobé.

En autorisant la poursuite des travaux après la signature du protocole d'indemnisation, l'ASER n'a pas respecté les dispositions de l'article 45 du COA.

Selon le Directeur général la poursuite des travaux de l'entreprise Myna Distribution Technologies sans base contractuelle est justifiée par la nécessité de finaliser les travaux entamés avec des études approuvées et des approvisionnements déjà payés.

La Cour estime que les raisons invoquées par le Directeur général ne justifient pas la poursuite des travaux sans base légale.

2.1.6. Un audit interne perfectible

Sur toute la période de contrôle, l'auditeur interne était chargé aussi du contrôle de gestion. Le cumul de ces fonctions incompatibles avait fait l'objet d'une recommandation de la mission de contrôle effectuée par la Cour en 2014. Toutefois, c'est seulement en janvier 2022 que ce cumul a pris fin avec la nomination d'un auditeur interne. L'examen de la fonction audit interne de l'ASER a révélé les manquements ci-après :

- la non validation de la charte d'audit 2018-2021 par le Conseil d'Administration ;
- l'absence de relations fonctionnelles avec le Conseil d'Administration qui ne reçoit pas les rapports de l'auditeur interne ;
- le faible taux de couverture de l'audit ; sur la période 2018-2020, les missions effectuées ont concerné les projets et la gestion du carburant et sur la gestion 2021, aucune mission n'a été effectuée ;
- la non actualisation de la cartographie des risques qui couvre la période 2016-2018 ;
- l'inexistence d'une stratégie et de plans d'actions de gestion des risques ;
- la non transmission des rapports de l'auditeur interne au Directeur général et l'absence d'un mécanisme de suivi des recommandations de l'audit interne.

Recommandation n°3 :

La Cour demande au Directeur général de l'ASER :

- **de respecter la réglementation notamment le Code des obligations de l'Administration en ce qui concerne les protocoles d'indemnisation signés avec les co-contractants ;**
- **de prendre les dispositions nécessaires pour l'exercice adéquat de la fonction d'audit interne.**

2.2. Gestion fiscale

L'examen de la gestion fiscale de l'ASER des exercices 2018 à 2021 fait ressortir les manquements suivants :

2.2.1. Déficit de paiement des dettes fiscales

Constituées essentiellement de l'Impôt sur le Revenu des Personnes physiques (IRPP), des Versements Retenus à la Source (VRS), de la Contribution forfaitaire à la Charge des Employeurs (CFCE) et des autres impôts et taxes, les dettes fiscales de l'ASER ont fortement augmenté en 2019 et 2020 avant de connaître une légère évolution en 2021 comme indiqué dans le tableau n°2 ci-dessous.

Tableau n°2 : Situation des dettes fiscales de 2018 à 2021

<i>Eléments</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Dettes fiscales	1 611 254	352 581 053	946 514 891	1 060 633 921
évolution en %	0%	218%	168%	12%

Source : états financiers 2018 à 2021

Ces hausses montrent que l'ASER ne s'acquitte pas correctement de ses dettes fiscales ; ce qui l'expose à des redressements fiscaux. C'est notamment le cas en 2019 où l'Agence a reçu une notification de redressement fiscal en matière :

- d'impôts sur les salaires pour un montant global de 152 018 497 FCFA dont 101 345 665 FCFA de droits simples et 50 672 832 FCFA de pénalités légales ;
- de Contribution forfaitaire à la Charge des Employeurs (CFCE) pour un montant global de 249 491 410 FCFA dont 166 327 607 FCFA de droits simples et 83 163 803 FCFA de pénalités.

2.2.2. Absence de retenue fiscale sur des sommes versées à des tiers

L'article 200 de la loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts (CGI) dispose que : « *il est institué au profit du Trésor public une retenue à la source sur les sommes versées par un débiteur établi au Sénégal, à des personnes physiques résidant au Sénégal, en rémunération de prestations de toute nature fournies ou utilisées au Sénégal...* »

Le taux de la retenue à la source est fixé à 5% du montant brut hors taxes des sommes versées ou des produits perçus, lorsque le montant de la prestation indiqué sur une facture est égal ou supérieur à 25 000 FCFA ».

Cette retenue de 5% n'est pas appliquée par exemple sur les loyers dont le montant est supérieur à 150 000 FCFA payés à des personnes physiques entraînant ainsi un non-respect de l'article 201 du CGI qui prévoit une retenue obligatoire de 5% sur les loyers payés à des personnes physiques, si le montant de celui-ci dépasse la somme de 150 000 FCFA comme retracé dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°3 : absence de retenue de 5% sur les loyers payés

<i>Date</i>	<i>N° Pièce</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
05/01/2018	2442	Location Ouroussogui février F...	363 000
05/02/2018	2443	Location Ouroussogui Janvier F...	363 000
31/12/2018	3644	Loc ourossogui de sep à dec F...	1 452 000
07/05/2019	3677	Loc Ourossogui de janv à mars ...	1 089 000
14/08/2019	3847	Loc ourossogui avril-mai-juin ...	1 089 000
26/05/2020	4456	Fact Janvier n°01 du 03/02/2020 LO...	363 000
18/11/2020	4848	Locat° ourossogui juin 2020 f a...	363 000
18/11/2020	4848	Locat° ourossogui juillet 2020...	363 000

Source : pièces comptables

Recommandation n°4 :

La Cour demande au Directeur général et à l'Agent comptable :

- **de prendre les dispositions nécessaires pour le paiement des dettes fiscales ;**
- **de s'acquitter des obligations fiscales de l'Agence;**
- **d'appliquer la retenue fiscale de 5% sur les loyers payés.**

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Charges de personnel élevées

Les charges de personnel demeurent élevées car elles sont supérieures à la subvention de fonctionnement et aux ressources des Partenaires techniques et financiers alloués au personnel des équipes de projets comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°4 : charges de personnel entre 2018 et 2021

<i>Années</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Charges de personnel	1 636 908 937	1 731 295 930	1 893 263 968	1 836 938 477
Appui fonctionnement Etat mobilisé (a)	1 075 000 000	1 480 000 000	1 300 000 000	1 500 000 000
PTF (b)	76 180 057	-	121 606 911	138 516 400
Total ressources (a+b)	1 151 180 057	1 480 000 000	1 421 606 911	1 638 516 400
part des charges de personnel /ressources allouées	142%	116%	133%	112%
effectifs	88	96	95	96

Source : rapports d'exécution budgétaire

Par conséquent, l'ASER utilise la Redevance d'Electrification rurale pour combler le gap de financement des dépenses de fonctionnement.

Selon le Directeur général, l'ASER fait beaucoup d'efforts pour optimiser les charges, mais la grande difficulté réside dans l'insuffisance du budget alloué par l'Etat pour la couverture des charges d'exploitation nécessaires au bon fonctionnement de l'Agence en cohérence avec sa mission.

3.2. Recrutement du personnel sans respect des procédures et sans l'autorisation du Conseil d'Administration

La procédure de recrutement est décrite dans le manuel de procédures de 2001 qui prévoit les étapes suivantes : l'élaboration des TDR, la publication de l'avis de recrutement, la réception et l'évaluation des dossiers de candidature par un comité de recrutement, l'entretien et l'élaboration d'un rapport de recrutement par le comité de recrutement destiné au DG.

Sur la période 2018-2021, l'Agence a recruté 25 agents dont la répartition est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°5 : liste des agents recrutés entre 2018 et 2021

<i>Années</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Profil	2 chauffeurs 1 caissier 1 chargé accueil et orientation 1 comptable 1 ingénieur 1 agent de liaison	4 chauffeurs 5 techniciens 3 agents administratifs 1 agent logistique	1 chauffeur, 1 agent technique 1 agent administratif	1 assistant juridique 1 environnementaliste
Total	7	13	3	2

Cependant, il a été relevé, qu'à l'exception de l'ingénieur et de l'environnementaliste, il n'existe pas de TDR, d'appel à candidature et de rapport de recrutement pour tous les autres agents recrutés.

Il est également noté que les recrutements sont faits sans une résolution expresse du Conseil d'Administration alors que l'article 17 du décret 2014-1472 du 14 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées dispose que « Les décisions de toutes natures de l'organe exécutif ayant pour but ou pour effet la création ou la modification de rubriques budgétaires liées à des dépenses de personnel ne sont, exécutoires qu'après validation, par le biais d'une résolution expresse de l'organe délibérant, et après avis du Ministre assurant la tutelle technique et approbation par le Ministre chargé des Finances ».

Selon le Directeur général un effectif de huit (08) agents a été recruté durant l'année 2019, dans le cadre du projet BID, sur la base d'un appel à candidatures et toute la procédure a été respectée et validée par le bailleur et que pour les autres, il s'agit principalement d'emplois sans qualification. L'ASER prend acte et s'engage à un respect des dispositions du nouveau manuel de procédures validé par le Conseil d'Administration.

La Cour fait remarquer que son observation porte sur 25 agents recrutés sur la période 2018-2021 et les recrutements visés ne portent pas uniquement sur des emplois sans qualification puisqu'ils concernent aussi le comptable, l'agent technique et l'assistant juridique.

Recommandation n°5 :

La Cour demande au Directeur général de :

- **maitriser les charges de personnel ;**
- **respecter les procédures de recrutement prévues par le manuel de procédures ;**
- **soumettre les recrutements du personnel à l'autorisation du Conseil d'Administration.**

3.3. Une grille de salaire incomplète

L'ASER dispose d'une grille de salaire adoptée par le Conseil d'Administration. Toutefois, le sursalaire ne figure pas dans la grille. Les sursalaires sont fixés par le Directeur général mais ne sont pas validés par le CA.

Tableau n° 6 : grille de salaire ASER

Catégorie	Echelon						
	échelon A	échelon B	échelon C	échelon D	échelon E	échelon F	échelon G
E1	129 600	143 856	159 680	177 245	196 742	218 384	242 406
E2	162 000	180 200	194 616	216 024	239 786	266 163	295 441
M1	233 200	256 520	282 172	310 389	341 428	375 571	413 128
M2	355 100	390 610	429 671	472 638	519 902	571 892	629 081

C1	501 375	566 554	623 209	685 530	754 083	829 491	912 440
C2	757 313	996 515	1 150 000	1 280 000	1 420 800	¹ 577 088	1 750 568
C3	1246 515	1 303 771	1 350 000	1 570 000	1 710 000	² 300 000	2 553 000
C4	2 833 830	3 060 536	3 305 379	3 569 810	3 855 394	⁴ 163 826	4 496 932

Catégorie	Indemnités & primes / Catégorie				Total
	Logement	Transport	Responsabilité	Sujétion	
E1	30 000	30 000		30 000	90 000
E2	30 000	30 000		40 000	100 000
M1	50 000	50 000		50 000	150 000
M2	50 000	70 000		60 000	180 000
C1	100 000	80 000	100 000		280 000
C2	150 000	90 000	125 000		365 000
C3	250 000	100 000	150 000		500 000
C4	500 000	150 000	250 000		900 000

Source : DAF ASER

Dans sa réponse, le Directeur général affirme que les sursalaires ne peuvent pas figurer dans la grille des salaires car ils sont octroyés par le directeur général pour faire face à certaines situations.

La Cour estime que le sursalaire est bien un élément de la rémunération et ne saurait être laissé à la libre appréciation du DG. Par conséquent, il doit figurer dans la grille de salaires adoptée par le CA.

3.4. Absence d'un dispositif d'évaluation et d'avancement du personnel

L'ASER ne dispose pas d'un système d'évaluation du personnel même s'il est prévu dans le manuel de procédures. Or, l'évaluation du personnel est une bonne pratique de gestion des ressources humaines devenue une règle dans l'essentiel des entreprises et organisations car elle est un facteur fondamental de communication interne, de motivation et de fidélisation du personnel.

Selon le Directeur général, le dispositif d'évaluation a été mis en place avec le nouveau manuel des procédures validé par le Conseil d'Administration en juin 2023 et sera opérationnalisé mais sans en fournir la preuve.

Recommandation n°6 :

La Cour demande au Directeur général de :

- **compléter la grille salariale en indiquant le sursalaire de chaque catégorie professionnelle ;**
- **faire valider les sursalaires par le Conseil d'Administration ;**
- **mettre en place un dispositif d'évaluation du personnel.**

3.5. Irrégularités relevées dans la rémunération du Directeur général

3.5.1. Une dotation en carburant ne respectant pas les quantités autorisées

Le Conseil d'Administration a accordé depuis 2004, une dotation mensuelle de 1000 litres de carburant au Directeur général alors que l'instruction n°19 du 8 novembre 2008 PM/SGG/ BSC du 5 novembre 2008 sur les règles relatives à l'acquisition et à l'utilisation des véhicules appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics et aux autres organismes publics en son point 4.3.2 a fixé la dotation maximale en carburant des véhicules de fonction à 350 litres /mois, tournées non comprises. »

Cette dotation a été portée à 500 litres /mois par l'instruction n°00116/PR/SG du 6 janvier 2021 mais le DG continue de recevoir les 1000L/mois, en violation de la réglementation.

Le surplus de carburant ainsi reçu par le Directeur général représente sur la période de contrôle 29400 litres estimés à 20 433 000 FCFA.

Selon le Directeur général, sa dotation de 1000 litres de carburant par mois est une décision du Conseil d'Administration datant de décembre 2004. Il précise que depuis janvier 2022, l'ASER s'est conformée aux décrets n°2021-03 relatif aux véhicules administratifs et 2021-05 fixant l'indemnité forfaitaire globale sans produire les éléments probants y relatifs.

3.5.2. Octroi d'indemnités et de gratifications sans base légale

Il a été relevé sur la période de contrôle, l'octroi de gratifications annuelles au Directeur général et au personnel par le Conseil d'Administration. Ces gratifications correspondent pour le Directeur général à 3 mois de salaire, pour le personnel cadre à 2 mois de salaire et pour le personnel non cadre à 2,5 mois de salaire. Il n'existe pas une base légale pour leur octroi en l'absence d'un contrat de performance et d'un système d'évaluation du personnel.

En outre, le Directeur général bénéficie du 13ème mois en violation du décret 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des Directeurs Généraux, Directeurs, Présidents et Membres des Conseils de Surveillance des Agences, modifié.

Tableau n°7 : montants payés au titre des gratifications et 13ème mois

<i>Eléments</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Gratifications	204 189 622	194 595 192	218 887 790	Accordés mais non encore payés
Part DG	15 000 000	15 000 000	15 000 000	
13 ème mois DG	5 000 000	5 000 000	5 000 000	

Source : pièces comptables

Des indemnités bimestrielles ou trimestrielles sont également payées au Directeur général en sa qualité de coordonnateur de projets ou d'autorité contractante.

Tableau n°08 : Indemnités reçues par le DG au titre des projets sur la période

<i>Date</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
02/02/2018	Indemnités DG projet MYNA...	2 700 000
06/04/2018	offre spontanée MYNA	2 700 000
20/08/2018	Indemnité UGP Myna au mois août...	1 700 000
02/02/2018	Indemnité Projet...	4 122 240
06/04/2018	Indemnité projet BID 1er trimestre...	2 7567 48
03/09/2018	Indemnités UGP Personnel BID 2...	2 061 120
28/12/2018	Indem ugp UE2/ OP317/Contrepartie	2 497 200
04/03/2019	Indemnités UGP BID 1er semestre ...	1 631 720
31/12/2019	Indemnités UGP BID 4 eme trim ...	2 318 760
06/03/2019	Indemnités UGP UE2 facility Ener...	1 631 720
24/05/2019	Indemnités UGP UE1 1er semestr...	1 071 430
24/05/2019	Indemnités UGP UE2 2eme trim 2...	1 071 430
13/09/2019	Indemn UGP UE2 2eme tri 2019 B...	1 071 430
20/08/2020	Indemnités UGP Irena juillet ..	1 423 800
02/03/2020	Indemnités UGP UE2 f ev 2020 /op...	1 000 000
02/06/2020	Indemnités UGP UE2 mars-avril-...	800 000
28/07/2020	indem ugp bid Période fevrier ...	1 374 080
Total		30 967 391

Tout comme les gratifications et le 13^{ème} mois, les indemnités payées au DG ne sont pas conformes à la réglementation au regard de l'article 5 du décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 susvisé modifié qui prévoit que le salaire net fixe du Directeur général ou du Directeur est plafonné, pour les agences de catégorie 1 à 5.000.000 FCFA.

De même, les policiers perçoivent une indemnité octroyée sur la base d'une note de service du DG, sans base légale.

Sur la question des gratifications, le Directeur général affirme qu'elles sont octroyées annuellement sur la base de résolutions du Conseil d'Administration conformément aux dispositions prévues dans le manuel des procédures de 2001 validé par le Conseil d'Administration.

Il ajoute que les indemnités accordées depuis 2007 aux policiers se justifient par l'exécution de la mission de service public de l'ASER et que le budget y afférent est soumis chaque année à la validation du Conseil d'Administration.

Selon le Président du Conseil d'Administration, le Conseil reçoit des rapports périodiques sur la gestion de l'ASER pour l'octroi d'avantages liés aux efforts fournis dans le cadre de la mise en œuvre des différents programmes et qu'un cadre de performance basé sur un certain nombre d'indicateurs pour une meilleure appréciation des objectifs fixés a été mis en place.

La Cour maintient ses observations car aucun cadre de performance n'a été mis en place sur la période de contrôle (2018-2021) et il n'existe pas une base légale justifiant l'octroi d'indemnités et de gratifications.

Recommandation n°7 :

La Cour demande au :

- **Président du Conseil d'Administration de cesser l'octroi de gratifications annuelles au personnel et au Directeur général en l'absence d'un contrat de performance;**
- **Directeur général de :**
 - **rembourser le surplus de carburant d'un montant de 20 433 000 FCFA perçu sur la période de contrôle;**
 - **respecter la rémunération du Directeur général des agences de catégorie 1 fixée par la réglementation ;**
 - **de mettre fin à l'octroi d'indemnités aux policiers sans base légale.**

III. GESTION BUDGETAIRE ET DES IMMOBILISATIONS

4.1. Gestion budgétaire

Sur la période contrôlée, la gestion budgétaire de l'ASER est assurée par la Cellule Contrôle de gestion, rattachée à la Direction générale. Elle est notamment chargée de :

- faciliter les relations entre les directions opérationnelles ;
- contrôler l'exécution du budget ;
- produire les situations d'exécution budgétaire, les rapports trimestriels et annuels ;
- préparer les projets de budget et les projets de réaménagement budgétaire.

Les diligences effectuées sur ce cycle ont permis de relever les manquements qui suivent.

4.1.1. Manque de moyens matériels et humains

Sur la période 2018 à 2021, la gestion budgétaire de l'ASER est marquée par l'absence d'un logiciel de gestion budgétaire, le suivi se faisait sur Excel. Le logiciel Tompro, acquis en 2021 n'est pas encore utilisé. Il s'y ajoute également l'insuffisance du personnel de la Cellule Contrôle de gestion qui ne compte que deux agents : le Chef de la Cellule et son assistant.

Selon le Directeur général, une nouvelle réorganisation est en cours de préparation pour prendre en compte toutes les orientations nécessaires. Cependant, les contraintes en ressources financières constituent un obstacle majeur pour une mise à disposition adéquate de moyens humains et matériels nécessaires à l'exécution des activités.

Le programme de renforcement de capacités déjà effectué sur la gestion financière et budgétaire a permis de prendre en charge toutes les étapes de la gestion budgétaire dans le progiciel Tompro. En 2023, la version Web qui sera acquise permettra d'opérationnaliser cette activité.

4.1.2. Retards dans l'adoption des budgets

L'article 16 du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées précise que : « *le budget est voté par l'organe délibérant de l'organisme public au plus tard le 10 novembre de l'année qui précède celle au titre de laquelle il est élaboré...* ».

Cependant, ces dispositions ne sont pas respectées par l'ASER. Des retards sont notés dans l'adoption du budget durant les exercices 2018 et 2020. Le budget de 2018 est adopté par le Conseil d'Administration en sa séance du 30 janvier 2018 soit un retard de 80 jours et celui de 2020, le 12 décembre 2019 soit un retard de 32 jours.

Selon le Président du Conseil d'Administration, le Conseil a toujours rappelé à la Direction générale le respect du calendrier budgétaire et veillera à qu'elle se conforme à cette disposition réglementaire.

Recommandation n°8 :

La Cour demande au :

- **Président du Conseil d'Administration de prendre les dispositions nécessaires pour le vote du budget dans les délais ;**
- **Directeur général de :**
 - **doter la Cellule contrôle de gestion de moyens matériels et humains suffisants pour une exécution correcte de ses missions ;**
 - **prendre les dispositions nécessaires pour l'utilisation du logiciel Tompro dans la gestion budgétaire.**

4.1.3. Exécution de dépenses sans couverture budgétaire

Des dépenses ont été exécutées alors qu'elles ne sont pas prévues dans le budget. C'est notamment le cas des opérations réalisées en 2018 figurant dans le tableau n°10 ci-dessous.

Tableau n°09 : dépenses exécutées non budgétisées

<i>Date</i>	<i>N° Pièce</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
20/07/18	2787	FAN°FTSN-180238 Neurotech Mate...	10 714 608
20/07/18	2788	FASN-180237 Neurotec h Materiel...	32 143 825
31/12/18	3817	252018 Av ce ds 244201 Acqui Ma...	10 714 608
04/09/18	2925	Acquit Mat Contr Acces Biom DR...	7 593 550
30/11/18	3226	Acquis 3 vehi Utilut Mits ubis h...	54 870 000
06/12/18	3241	Acquis it 2 veh Mits ub PajeroGL...	59 700 000

Source : Grands livres généraux 2018

Par ailleurs, l'analyse des budgets approuvés montre que les frais financiers (les intérêts sur emprunt) ne sont pas pris en compte dans les prévisions budgétaires de l'ASER alors qu'ils sont exécutés pour des montants de 327 600 000 FCFA en 2018, 226 720 169 FCFA en 2019, 440 507 915 FCFA en 2020 et 244 960 454 FCFA en 2021.

Concernant l'exécution de dépenses en dehors du budget, le Directeur général a rappelé que les deux dernières lignes concernant les véhicules ont été bel et bien budgétisées au Compte 244501 pour 114 570 000 FCFA et que les autres lignes de dépenses portent sur des prestations déjà fournies dans la période antérieure qui ont été budgétisées dans le compte DETTES A PAYER sur la période 2018 comme la plupart de dépenses que la mission a considéré comme sources d'écart entre la comptabilité et l'exécution budgétaire.

Les prestations sont comptabilisées à la date de leur réalisation suivant les postulats et conventions comptables du SYSCOHADA. Cependant, en cas de retard ou mobilisation insuffisante de ressources, les dépenses sont comptablement rattachées mais pour leur exécution financière et budgétaire, elles sont inscrites au compte de DETTES A PAYER sur la période subséquente. En plus de cela, le traitement des avances démarrage (compte comptable 252xx) diffère de l'inscription budgétaire (compte budgétaire 234XX).

La Cour estime que l'ASER ne respecte pas les dispositions de l'article 7 du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées qui précisent que : « au titre du principe de l'autorisation préalable, aucune recette ne peut être liquidée et recouvrée, aucune dépense ne peut être engagée, ordonnancée et payée si elle n'a pas fait l'objet d'une autorisation par les lois et règlements et si elle n'est pas prévue dans le budget régulièrement voté et approuvé ».

Les dépenses listées dans le tableau ci-dessus ont été exécutées et comptabilisées par l'ASER en 2018 alors qu'elles ne figurent pas dans le budget de 2018 approuvé par le Conseil d'Administration.

Pour les véhicules acquis et comptabilisés en 2018 pour un montant total de 114 570 000 FCFA, ils sont inscrits dans le budget de 2019 pour 114 570 000 FCFA exécutés pour un montant de 59 700 000 FCFA dans la rubrique « 2451 Dettes investissement à payer autres véhicules » et le reliquat de la dette est inscrit dans le budget de 2020 pour un montant de 55 000 000 FCFA dans la même rubrique et exécuté pour un montant de 54 870 000 FCFA ».

Ces pratiques violent ainsi le principe de sincérité du budget.

4.1.4. Absence de suivi budgétaire des ressources

Il ressort de l'examen des rapports d'exécution budgétaire une absence de suivi des ressources sur toute la période. Le niveau de mobilisation des ressources aussi bien de l'Etat que des bailleurs ainsi que les ressources propres de l'ASER n'est pas retracé dans les rapports et les états d'exécution budgétaire.

Selon le Directeur général, l'ASER a intégré dans les rapports d'exécution budgétaire depuis 2020 un point relatif à la gestion des ressources à la suite des différentes observations formulées lors des réunions du Conseil d'Administration.

La Cour précise que l'ASER a certes intégré un point sur les ressources à partir de 2020 mais il n'est pas détaillé et ne permet pas d'avoir les informations par bailleur ou par opérateurs redevables de la RER.

4.1.5. Faible taux d'exécution budgétaire

L'examen des états d'exécution budgétaire de l'Agence a permis de relever un taux d'exécution très faible sur toute la période sous revue. En effet, le taux d'exécution du budget est de 22,03% en 2018, 67,43% en 2019, 27,43% en 2020 et 45,28% en 2021. Cette situation s'explique essentiellement par :

- le faible niveau de réalisation des investissements d'électrification rurale prévus dont le taux d'exécution est de 18,47%, 64, 59% , 21,45% et 45,37% respectivement en 2018, 2019, 2020 et 2021 ;
- le défaut d'exécution de plusieurs dépenses prévues dans les budgets approuvés comme celles retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°10 : Dépenses prévues non exécutées

Compte Budgétaire	Libellé	Montants prévus	Montants exécutés	Taux d'exécution
2018				
624300	Maintenance informatique et de reprographie	30 000 000	-	0%
632402	Honoraires/ contrôle cer ASER_KFW/ LAHMEYER	64 000 000	-	0%
632404	Supervision cer Kn Fatick Gossas	235 480 547	-	0%
632425	Consultant (planification, passation de marches et supervision du projet) BOAD	598 000 000	-	0%
2019				
624300	Maintenance informatique et de reprographie	15 000 000	-	0%
624500	Entretien et rep véhicules	14 000 000	-	0%
604100	Imprimés & catalogues	16 500 000	-	0%
658220	Subventions ERILS	88 000 000	-	0%
658230	Subventions PREMS	283 206 350	-	0%
2020				
632419	Honoraires contrôle travaux er projet ue2/Aser/76 v	46 572 947	-	0%
632425	Consultant (planification, passation de marches et supervision du projet) BOAD	73 200 000	-	0%
632427	Consultant pour etude / travaux projet IRENA	485 952 327	-	0%
658502	Subvention fonds de resilience covid ENDEV	274 062 770	-	0%
658507	Autres indemnités compensatoires/entreprisestravaux ER	1 020 000 000	-	0%
2021				
632427	Consultant pour etude / travaux projet irena	485 952 327	-	0%
633000	Atelier et formations du personnel	37 000 000	-	0%
658 801	Frais de surestaries et de magasinage	300 000 000	-	0%

Source : Rapports d'exécution budgétaire et balances générales

Ces faibles taux d'exécution budgétaire s'expliquent par des prévisions budgétaires non réalistes, des difficultés dans la mobilisation et la disponibilité des ressources, la longueur des procédures de passation des marchés et les retards dans l'exécution des travaux.

Dans ses réponses, le Directeur général affirme que « beaucoup de dépenses n'ont pu faire l'objet d'engagement faute de disponibilité de crédits de 2018 ; en effet, l'ASER n'a pu disposer intégralement d'une part des dotations prévues sur le BCI, et d'autre part des conditions favorables à un recouvrement de la redevance d'électrification, Pour la partie bailleur, le long retard d'approbation des contrats par la tutelle financière d'une part, le long délai de la réception des ANO du bailleur d'autre part, ont été des contraintes majeures pour le démarrage des travaux ».

4.1.6. Absence de concordance entre les données de la comptabilité et celles du budget

La revue effectuée sur les balances générales et les rapports d'exécution budgétaire a permis de relever des écarts entre les données de la comptabilité et celles figurant dans les rapports d'exécution budgétaire sur toute la période sous revue comme retracé dans le tableau ci-après :

Tableau n°11 : écarts relevés entre les données de la comptabilité et celles des états d'exécution budgétaire en 2018 et 2019

N° Compte	Libellé	Réalisations (REB)	Réalisations (Compta)	Ecart
2018				
234187	Hybridation centrale secondaire sinthiou fissa	136 409 079	-	136 409 079
234196	Travaux er /projet 218 villages	1 752 822 557	348 285 222	1 404 537 335
658100	Jetons de presence + rem PCA	82 591 004	72 600 001	9 991 003
658210	Subventions PPERs	14 071 697	-	14 071 697
658234	Subvention projet ER / ECREEEEE	686 079 836	463 330 165	222 749 671
658250	Subvention fonds revolving carbone projet "coupon d'accès"	17 137 500	31 634 197	- 14 496 697
66000	Personnel	1 727 078 292	1 636 908 937	90 169 355
2019				
234196	Travaux er /projet 218 villages	654 486 411	403 338 627	251 147 784
234197	Travaux et réalisation projet Facilite Energie 2/ UE	873 419 687	-	873 419 687
234200	Travaux ER projet consolidation PNUER / électrification 300 villages	13 128 095 723	-	13 128 095 723
245101	Dettes investissement à payer - autres véhicules	59 700 000	0	59 700 000
66000	Personnel	1 736 873 759	1 731 295 930	5 577 829
2020				
244400	Mobilier et matériel de bureau	-	4 784 900	- 4 784 900
245101	Dettes investissement a payer - autres véhicules	54 870 000	-	54 870 000
605200	Electricité	4 354 900	23 463 595	- 19 108 695
658100	Jetons de présence + Rem PCA.	83 268 865	62 700 007	20 568 858
66000	Personnel	1 688 120 596	1 893 263 968	- 205 143 372

Source : Rapports d'exécution budgétaire et balances générales

Recommandation n°9 :

La Cour demande au Directeur général :

- de faire des prévisions budgétaires réalistes ;
- de faire le suivi détaillé des ressources dans les rapports et les états d'exécution budgétaire ;
- de cesser l'exécution de dépenses non prévues dans le budget.

4.2. Gestion des immobilisations

La revue de la gestion des immobilisations a abouti aux principaux constats qui suivent.

4.2.1. Gestion dispersée des matières

A l'ASER, il a été relevé une gestion dispersée des matières. En effet, les stocks sont gérés par un agent de la DAF alors que la gestion des immobilisations est assurée par l'agent inventariste

de la Cellule d'audit interne. Cette situation pose ainsi un réel problème d'organisation ; car la gestion des immobilisations et des stocks est une prérogative de la DAF.

Dans sa réponse, le Directeur général informe qu'un comptable des matières est nommé depuis 2020 et que toutes les dispositions sont déjà prises pour une prise en main sans joindre l'acte de nomination.

L'agent inventariste de l'Audit Interne participe aux différents inventaires mais ne gère pas les immobilisations.

4.2.2. Etat défectueux du parc automobile et retard dans la mise en œuvre de la réforme des véhicules

L'inventaire du parc automobile au 31 décembre 2021 permet de déceler des insuffisances dans la gestion du parc automobile de l'Agence. De 2018 à 2021, l'état du parc n'a pas beaucoup évolué et est composé de 48 véhicules dont 30 sont en mauvais état.

Le Conseil d'Administration a autorisé en 2018, la réforme de 16 véhicules totalement amortis, inutilisables et hors d'usage mais celle-ci n'est pas finalisée et ces véhicules sont toujours dans la comptabilité de l'ASER. Le déplacement dans les anciens locaux de l'ASER (ex camp Lat Dior) a permis de constater que du fait de cette longue immobilisation, plusieurs accessoires des véhicules ont même disparu. Le tableau ci-dessous indique les véhicules en proposition de réforme.

Tableau n°12 : liste des véhicules mis en réforme

Désignation	Valeur d'origine	Durée d'utilisation prévue	Date de mise en service	N° immatriculation
Nissan Hard Body	9 900 000	5 ans	05/11/2008	AD 8830 TTC1
Nissan Terrano	11 674 263	5 ans	24/10/2003	DK 6994 Z
Toyota Hilux	11 600 000	5 ans	25/09/2008	AD 8646 TTC1
Toyota prado VX	23 600 000	5 ans	25/09/2008	AD 8649 TTC1
Toyota Hilux	14 101 000	5ans	26/08/2009	AD 9458 TTC1
Toyota Hilux	14 101 000	5 ans	26/08/2009	AD 9460 TTC1
Toyota prado VX	22 242 405	5 ans	25/09/2008	AD 8650 TTC1
Toyota prado VX	29 382 000	5 ans	26/08/2009	AD 9459 TTC1
Toyota Hilux	11 600 000	5 ans	19/01/2005	AD 6307
Toyota L C	25 000 000	5 ans	19/01/2005	AD 63 08
Peugeot 406	18 068 946	5 ans	10/02/2003	DK 4246 Y
Peugeot 607	26 267 479	5 ans	25/09/2008	AD 8879
Toyota Camry	22 500 000	5 ans	25/09/2008	AD 15566
TATA pick up	12 578 800	5 ans	19/11/2015	AD 25128
TATA Pick up	12 578 800	5 ans	19/11/2015	AD 25 129
Hyundai IX 35	13 970 000	5 ans	26/11/2012	2360 TTD1

Selon le Directeur général de l'ASER, « une procédure de réforme a été entamée depuis 2022 et le service des mines accompagné de la DMTA a effectué un inventaire contradictoire des véhicules concernés (Numéro châssis, carte grise et plaques d'immatriculation); il se trouve

que les véhicules sont immatriculés en AD TT à exception de 02, et seuls les services de la DOUANE peuvent produire une lettre de renonciation aux droits y afférents. Ces derniers réclament les numéros des sommiers qui sont introuvables dans les archives. Néanmoins, nous avons saisi à nouveau la DMTA pour clore définitivement ce dossier ».

4.2.3. Lacunes dans le suivi des immobilisations et des stocks

Les lacunes dans le suivi des immobilisations et des stocks concernent la non tenue du livre journal des matières, du grand livre des comptes, des bons de sortie définitive et de bons d'entrées. C'est pourquoi, les mouvements d'entrée et de sortie de stocks ne sont pas bien contrôlés. Le rapprochement des documents comptables et de l'inventaire physique pose problème parce qu'il n'y a pas de coordination entre la direction comptable et le gestionnaire des stocks. On note aussi une rupture fréquente des stocks (cartouches, enveloppes, chemises etc ...) due à une absence de planification.

Le contrôle régulier sur les stocks n'est pas aussi assuré car les inventaires périodiques et les contrôles inopinés ne sont pas réalisés.

Selon le Directeur général, la gestion des immobilisations est intégrée dans le package TOMPRO et l'Agence compte achever la mise à jour des données et assurer un suivi périodique de l'ensemble des données.

Recommandation n°10 :

La Cour demande au Directeur général :

- **de centraliser la gestion des immobilisations et des stocks à la Direction administrative et financière ;**
- **de prendre des mesures nécessaires pour finaliser la réforme des véhicules et de les sortir de la comptabilité ;**
- **de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue des documents de la comptabilité des matières ;**
- **d'instaurer des inventaires périodiques et les contrôles inopinés des stocks.**

IV. GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

La gestion comptable de l'ASER est assurée par l'Agence comptable. Durant la période sous revue, le service est dirigé par M. El hadj Mansour DIOUF nommé par arrêté n°00397/MEF/DGCPT/DSP du 18 janvier 2012. Il est remplacé à ce poste par M. Abdoul Khadre DIALLO nommé par arrêté n°014326/MEF/DGCPT/DSP du 13 août 2020.

5.1. Gestion comptable

Pour la tenue de sa comptabilité, l'ASER utilise le SYSCOHADA avec pour supports les logiciels Ciel compta de 2018 à 2020 puis TOMPRO en 2021.

L'examen de la gestion comptable de l'ASER sur les exercices 2018 à 2021 fait ressortir les insuffisances et irrégularités ci-dessous.

5.1.1. Insuffisances dans l'organisation comptable

L'article 16 de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière du 26 janvier 2017 indique que : « *Les mouvements affectant le patrimoine de l'entité sont enregistrés en comptabilité, opération par opération, dans l'ordre de leur date de valeur comptable. Cette date est celle de l'émission par l'entité de la pièce justificative de l'opération, ou celle de la réception des pièces d'origine externe. Les opérations de même nature réalisées en un même lieu et au cours d'une même journée peuvent être récapitulées sur une pièce justificative unique* » ».

Or, il a constaté d'importants retards dans le traitement et la comptabilisation des opérations effectuées par l'Agence comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n°13 : Non-respect des dates de valeur comptable de certaines opérations

Date d'enregistrement	Date de valeur comptable	N° Pièce	Libellés	Montant
31/10/2018	26/09/2018	3106	FAN°003845/18 loc as en du 25/09...	4 512 400
29/08/2018	20/07/2018	2915	Honoraire ADOC Com aux Comp/f a...	4 916 667
04/11/2019	11/10/2019	3999	SDE periode du 17/07 au 17/09/1...	1 162 940
31/12/2019	28/10/2019	4384	Fac cons Elect 21/06au20/07/19...	1 808 600
17/12/2021	15/09/2020	291	Paiement de la fact définitive FAN°035 du 15/09 Afrique ENER Envi par ovn°0246/21/ac du 16/12 opn°593	10 000 000
02/04/2021	16/08/2019	59	Paiement de la 3ém tranche de la subv FER FN°002/SCL par ovn°0047/21/ac opn°00107	76 336 313
02/04/2021	04/02/2019	60	Paiement de la fact 3ém tranche subv FER FN°002 CSL PAR ovn°0048/21/ac opn°00105	24 235 266
02/04/2021	07/02/2019	61	Paiement de la fact ret de garantie 3ém tranche subv FER FN°002/CLG/2019 PAR OVN°0049/21/AC OPN°00106	100 000 000
14/04/2021	25/04/2019	53	Facture subvention des 39 PREMS scolaires de la concession Mbour 2ème tranche du 24/04/2021	120 230 912

02/04/2021	11/04/2019	62	Paiement rel 1ère tranch subv ERILS fan°18 par OVN°050/21/AC/CDC OPN°0102 du 11/03/2021 COGELEC ENERGY	20 095 485
------------	------------	----	---	------------

Source : pièces comptables

Par ailleurs, il a été relevé des cumuls de fonctions incompatibles. Le caissier intervient souvent dans la comptabilité pour, selon lui, apporter son aide et se rendre plus utile car il n'a pas beaucoup de travail. Le chef comptable chargé de la tenue de la comptabilité effectue également des opérations de trésorerie. Il établit les chèques, effectue des retraits d'espèces et alimente la caisse.

Concernant le cumul de fonctions, le DG explique qu'après la démission de l'Assistante de l'Agence Comptable qui faisait en même temps office de caissière, le Chef Comptable a eu à tenir la caisse jusqu'au recrutement d'un nouveau caissier sur la base d'une note de service.

5.1.2. Retards dans l'approbation des états financiers

L'article 72 de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière du 26 janvier 2017 prévoit que : « *les états financiers et le rapport de gestion établis par les organes d'administration ou de direction, selon les cas, sont soumis à l'approbation des actionnaires, des associés ou des membres dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice* ».

Cependant, les diligences effectuées ont permis de constater que ces dispositions ne sont pas respectées par l'ASER sur toute la période sous revue comme le montre le tableau ci-dessous.

Selon le PCA, le Conseil a toujours rappelé à la Direction générale, le respect du délai légal pour le dépôt des rapports du Commissaire aux comptes et veillera à ce qu'elle se conforme à cette disposition réglementaire.

Tableau n°14 : Dates d'approbation des états financiers de 2018 à 2021

Exercice	Date d'approbation des états financiers	Temps de retard
2018	12/12/2019	5 mois 11 jours
2019	10/11/2020	4 mois 09 jours
2020	07/12/2020	5 mois 06 jours
2021	18/08/2022	1 mois 17 jours

Source : Procès-verbaux de réunions du Conseil d'Administration

Recommandation n°11 :

La Cour demande :

- **au Président du Conseil d'Administration de veiller au respect des délais d'approbation des états financiers ;**
- **à l'Agent comptable :**
 - **d'enregistrer les opérations au jour le jour ;**
 - **de respecter les dates de valeur comptable ;**
 - **de veiller à la séparation des tâches afin de mettre un terme aux cumuls de fonctions incompatibles.**

5.1.3. Une comptabilité non exhaustive

Les paiements effectués par certains partenaires techniques et financiers (GAUFF/IPEX/KFW, BID) dans le cadre de projets exécutés par l'ASER ne sont pas retracés dans sa comptabilité. Ces paiements se sont élevés en 2021 à 101 54 890 040 FCFA et la situation de ces paiements sur la période contrôlée est retracée dans le tableau suivant.

Tableau n°15 : paiements effectués pour le compte de l'ASER non comptabilisés de 2018 à 2021

<i>Bailleurs</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
BID	78 976 250	47 463 155	150 421 836	219 934 930
GAUFF/IPEX/KFW	-	13 128 095 723	1 619 987 053	9 934 955 110
Total	78 976 250	13 175 558 878	1 770 408 889	10 154 890 040

Source : Cellule audit interne

Dans ses réponses, le Directeur général informe que depuis 2021, les paiements directs effectués par la DODP sont intégrés, en fin d'année, dans les états financiers de l'Agence afin de donner une présentation plus exacte des opérations réalisées au cours de la gestion. A cet effet, les états financiers de 2021 ont permis de régulariser les paiements directs effectués pendant les années antérieures.

La Cour maintient ses observations. Sur l'exercice 2021 auquel le Directeur général fait référence, des paiements directs d'un montant total de 10 154 890 040 FCFA non enregistrés dans la comptabilité de l'ASER ont été relevés.

5.1.4. Non-respect des conventions et postulats comptables

5.1.4.1. Défaut de respect du postulat de la comptabilité d'engagement

Suivant le postulat de la comptabilité d'engagement : « *les effets des transactions et autres événements sont pris en compte dès que ces transactions ou événements se produisent et non pas au moment des encaissements ou paiements. Ils sont enregistrés dans les livres comptables et présentés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rattachent* ».

Toutefois, ce postulat n'est pas respecté par l'ASER sur toute la période contrôlée. En effet, les redevances dues par les concessionnaires sont enregistrées au moment du paiement et non durant l'exercice auquel elles sont dues. Cette situation entraîne, selon le cas, une minoration ou une majoration des produits de l'ASER. Ainsi, les créances de l'ASER sur les concessions ne sont pas retracées dans sa comptabilité.

A titre illustratif, sur les périodes 2018 à 2019, l'ASER n'a pas comptabilisé la redevance due par la Senelec. C'est en 2020 que l'Agence a enregistré dans ses produits la redevance payée par la Senelec d'un montant 1 494 960 874 FCFA dont une partie, payée par chèque SGS n°9117854 du 18 juin 2020, représente les redevances de 2019 selon la SENELEC. Elle précise par ailleurs que la redevance de 1 914 306 559 FCFA payée en 2016 prend en compte celle de 2018.

Concernant le concessionnaire ERA, l'ASER n'a comptabilisé dans ses produits que les redevances payées qui sont de 13 117 331 FCFA et 5 000 000 FCFA respectivement en 2019 et 2020 alors que les redevances à enregistrer pour ce concessionnaire par exercice se résument ainsi qui suit :

Tableau n°16 : Redevances ERA à enregistrer de 2018 à 2021

<i>Année</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Redevances	13 117 331	6 111 945	5 095 869	6 837 928

Source : Direction générale ERA

5.1.4.2. Déficit de respect du postulat de la spécialisation des exercices

Selon l'article 59 de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière du 26 janvier 2017, « le résultat de chaque exercice est indépendant de celui qui le précède et de celui qui le suit pour sa détermination, il convient de lui rattacher et de lui imputer tous les événements et toutes les opérations qui lui sont propres et ceux-là seulement ».

Cependant, il a été constaté que certaines opérations de 2018 sont enregistrées en 2019, 2020 ou même en 2021, celles de 2019 enregistrées en 2020 ou 2021 et des opérations de 2020 enregistrées en 2021.

Tableau n°17 : Opérations ne respectant pas le postulat de la spécialisation des exercices

<i>Date</i>	<i>Pièce</i>	<i>Libelles</i>	<i>Montant</i>	<i>Observations</i>
31/12/19	4205	Indemnités UGP BID 4 eme trim ...	20 085 750	4eme trimestre 2018
02/03/20	4313	Ajust police as s 2017-2018 FAN°...	26 347 778	Facture de février 2019
03/08/20	4944	f an°036/19 hon cons ult Mam ina...	2 743 500	Facture du 21/08/19
29/06/20	4516	Rlq f a trav de branch et ins t ...	42 174 900	Factures 2018 certifiées en 2018
02/04/21	59	Paiemt de la 3ém tranche de la subv FER FN°002/SCL par ovn°0047/21/ac opn°00107	76 336 313	Facture du 08/08/19
02/04/21	60	Paiemt de la fact 3ém tranche subv FER FN°002 CSL PAR ovn°0048/21/ac opn°00105	24 235 266	Facture du 30 janvier 2019
02/04/21	61	Paiemt de la fact ret de garantie 3ém tranche subv FER FN°002/CLG/2019 PAR OVN°0049/21/AC OPN°00106	100 000 000	montant facture 139210541 reçus par l'ASER le 07/02/19
14/04/21	53	Facture subvention des 39 PREMS scolaires de la concession Mbour 2ème tranche du 24/04/2021	120 230 912	Facture du 24 avril 2019 2019 reçue par l'ASER 25/04/2019
02/04/21	62	Paiemt rel 1ère tranche subv ERILS fan°18 par OVN°050/21/AC/CDC OPN°0102 du 11/03/2021 COGELEC ENERGY	20 095 485	Facture du 19/03/19 reçue par l'ASER 11/04/2019
24/02/21	13	Rglmt en acompte 3ème tranche subv ECREEE OPN°0447/23/11	92 163 238	Facture du 01 septembre 2018 reçu le 31/10/2018

Source : pièces comptables et grands livres généraux

5.1.4.3. Déficit de respect de la convention d'intangibilité du bilan

Cette convention est rappelée à l'article 34 de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière qui précise que : « *le bilan d'ouverture d'un exercice doit correspondre au bilan de clôture de l'exercice précédent* ».

Cette convention d'intangibilité du bilan n'est pas respectée par l'ASER sur toute la période contrôlée. Cette situation est plus marquante en 2021 avec le changement du logiciel Ciel compta pour un nouveau logiciel TOMPRO. Ce qui pose le problème de la fiabilité des comptes de l'ASER. Le tableau suivant montre l'absence de concordance entre le bilan d'ouverture de 2021 et le bilan de clôture de 2020.

Tableau n°18 : absence de concordance entre le bilan de clôture 2020 et le bilan d'ouverture 2021

N° de compte	Intitulé du compte	Solde au 31/12/2020		Solde au 01/01/2021		Ecart	
		Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
148101	Subvention invest BID			10 061 622		-10 061 622	-
244200	Matériel Informatique	441 717 340		448 257 840		- 6 540 500	-
244400	Mobilier de Bureaux	183 132 300		185 567 300		- 2 435 000	-
245100	Matériel Automobile	771 451 732		838 801 732		-67 350 000	-
331000	Stocks de carburant Fonction...	327 500		1 857 000		- 1 529 500	-
421100	Avance s/salaires	20 800	43 998	14 814 315	298 998	-14 793 515	- 255 000
421110	Avance Tabaski	8 871 250	67 500			8 871 250	67 500
421130	Surplus Com	440 862				440 862	-
421170	Avance Scolarité	5 320 903	187 500			5 320 903	187 500
422000	Rémunérations dues	-	-		13 738 515	-	- 13 738 515
431120	CSS/Projet BID		161 280		3 063 467	-	- 2 902 187
431220	CSS Accident de Travail BID				430 290	-	- 430 290
431320	IPRES Projet T BID		3 510 226		5 123 026	-	- 1 612 800
431420	IPRES Régime Cadre BID				1 433 932	-	- 1 433 932
447120	IRPP BID		5 793 029		19 242 199	-	- 13 449 170
471100	Débiteurs Divers	19 403 749			19 403 749	19 403 749	- 19 403 749
471200	Créditeurs Divers			15 002 274	15 162 774	-15 002 274	- 15 162 774
521810	Banque Isl du Sénégal/BID				15 002 274	-	- 15 002 274

Source : balances générales 2020 et 2021

5.1.4.4. Déficit de respect de la convention de prudence

Il a été également constaté un non-respect de la convention de prudence énoncée d'entrée dans les articles 3 et 6 de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière (AUDCIF) par l'ASER. En effet l'AUDCIF précise que : « *la comptabilité doit satisfaire, dans le respect de la convention de prudence, aux obligations de régularité, de sincérité et de transparence inhérentes à la tenue, au contrôle, à la présentation et à la communication des informations qu'elle a traitées.*

La prudence est l'appréciation raisonnable des faits dans des conditions d'incertitude afin d'éviter le risque de transfert, sur l'avenir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le

patrimoine ou le résultat de l'entité. Les actifs et les produits ne doivent pas être surévalués, et les passifs et les charges ne doivent pas être sous-évalués. ».

Cependant, il a été relevé qu'aucune provision n'a été passée en 2019 à la réception de la notification de redressement fiscal en matière d'impôts sur les salaires et de Contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE) le 19 novembre 2019 pour un montant global de 401 509 907 FCFA dont 267 673 272 FCFA de droits simples et 133 836 635 FCFA de pénalités.

En outre, il a été noté qu'au 31 décembre 2020, l'ASER a comptabilisé les montants figurant sur cette notification de redressement dans ses charges fiscales (*compte « 641800 autres impôts et taxes directs »*) et « 647300 pénalités Impôts et taxes directs » et dans ses dettes fiscales.

Recommandation n°12 :

La Cour demande à l'Agent comptable de veiller :

- **à l'enregistrement de toutes les opérations effectuées et payées par l'Agence ou payées pour le compte de l'Agence ;**
- **au respect des postulats et conventions comptables du SYSCOHADA notamment ceux relatifs à la comptabilité d'engagement, à la spécialisation des exercices, à l'intangibilité du bilan et à la prudence.**

5.1.5. Comptabilisation d'immobilisations non contrôlées à l'ASER

Suivant les dispositions de l'Acte uniforme Relatif au Droit comptable et à l'Information financière (AUDCIF) « un actif est un emploi économique contrôlé par l'entreprise, provenant d'événements passés qui sont susceptibles de lui procurer des avantages économiques futurs.

Par conséquent, pour qu'un bien soit activé, il faut qu'il réponde aux 5 critères ci-après :

- être identifiable ;
- être sous le contrôle de l'entité ;
- déterminer son coût de façon fiable ;
- avoir un caractère significatif ;
- procurer des avantages économiques futurs à l'entité.

Durant les exercices 2018 à 2021, les ouvrages d'électrification rurale (lignes moyenne et haute tension ...) réalisés par l'ASER et transférés aux concessionnaires pour exploitation sont enregistrés dans le compte « Agencements, Aménagement, et installations entraînant ainsi un non-respect des dispositions susvisées car l'ASER n'a aucun contrôle sur ces immobilisations qui ne lui procurent aucun avantage économique futur.

Par ailleurs, l'article 29 de la loi n° 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité dispose que : « *les lignes électriques sont exclues du domaine public artificiel de l'Etat, tel que défini par la loi n° 76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat. L'Etat transfère à la SENELEC, pour compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la propriété des*

lignes électriques dont la gestion lui a été confiée en vertu de la loi n° 83-72 du 05 juillet 1983 autorisant la création de la SENELEC.

Tout concessionnaire est propriétaire des lignes électriques qu'il réalise pour la conduite des opérations, objet de la concession ».

Cette irrégularité a pour conséquence une surévaluation du patrimoine de l'Agence. Le tableau ci-dessous retrace la situation du compte « Agencement, aménagement et installations » constitué essentiellement du compte « 234 travaux ouvrages d'électrification rurale » et « 239 travaux en cours ouvrages d'électrification rurale ».

Tableau n°19 : ouvrages d'électrification rurale enregistrés par l'ASER de 2018 à 2021

<i>Libelles</i>	<i>2018</i>	<i>2029</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Agencement, aménagement et installations	69 789 128 865	77 434 841 548	81 872 921 289	53 896 230 271
Evolution en %	-	11%	6%	-34%

Source : Etats financiers 2018 à 2022

La baisse de 34% notée sur ce compte en 2021 s'explique par les sorties d'immobilisations d'un montant global de 46 055 779 956 FCFA pour corriger les erreurs relevées ci-dessus et se conformer à la réglementation. Mais, l'Agence a parallèlement transféré un montant de 18 139 857 629 FCFA du compte « 239 bâtiment et travaux en cours » dans le compte « 234 Ouvrage et installations électriques spécifique sur sol propre ».

Toutefois, cette correction d'erreur ne respecte pas les règles de correction d'erreur édictées par le SYSCOHADA qui indique en son article 20 que : « toute correction d'erreur, commise et découverte sur l'exercice en cours, s'effectue exclusivement par inscription en négatif des éléments erronés ; l'enregistrement exact est ensuite opéré.

La correction d'une erreur significative commise au cours d'un exercice antérieur doit être opérée par ajustement du compte report à nouveau. Toute correction d'erreur découverte sur l'exercice en cours et commise sur les exercices antérieurs doit faire l'objet d'une information dans les Notes annexes ».

5.1.6. Comptes d'attentes non apurés

Suivant les dispositions de l'Acte uniforme relatif au Droit comptable et à l'Information financière précité, le compte « 471 compte d'attente » peut être utilisé, au cours de l'exercice pour l'enregistrement des opérations qui n'ont pu être imputées de manière certaine à un compte déterminé au moment où elles sont enregistrées ou qui nécessitent des informations complémentaires dont le débit ou le crédit n'a pu être immédiatement identifié.

Toutefois, dès que possible, et au plus tard à la clôture de l'exercice, ces opérations ainsi enregistrées doivent être reclassées dans les comptes de charges et produits auxquels elles se rattachent et les comptes d'attente, normalement soldés, ne doivent plus figurer au bilan.

Cependant, l'analyse des comptes de l'ASER a permis de déceler l'existence, depuis 2019, d'un solde débiteur non apuré de 18 894 477 FCFA dans le compte « 471100 Débiteurs divers » comme le montre le tableau suivant.

Tableau n°20 : Comptes d'attente non apurés

<i>N° Compte</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Solde au 31/12/2019</i>	<i>Solde au 31/12/2021</i>	<i>Solde au 31/12/2021</i>
471100	Débiteurs divers	18 894 477	19 403 746	18 894 477

Source : Etats financiers

En outre, il est constaté qu'un montant de 30 266 561 FCFA du compte « 471100 Débiteurs divers » à l'ouverture de l'exercice 2018 a été transféré le 13 août 2018, sans être analysé et sans pièces justificatives probantes, dans le compte « 658000 charges diverses de gestion courante » afin de solder ledit compte.

Ces irrégularités ainsi relevées s'expliquent essentiellement par l'absence d'analyse périodique des comptes de l'Agence.

5.1.7. Imputation inexacte des opérations

Les diligences effectuées par l'équipe de contrôle ont permis de relever le défaut de respect des comptes préconisés par le SYSCOHADA. Par exemple :

- le compte « 6324 Honoraires des professions règlementées » est utilisé pour enregistrer les factures relatives au nettoyage des locaux en lieu et place du compte « 624 Entretien, réparation, remise en état et maintenance »,
- le compte « 6181 Transport » est utilisé pour enregistrer les factures relatives à l'achat de billets d'avion des missions à l'étranger en lieu et place du compte « 6384 missions » ;
- le compte « 654 Valeurs comptables des cessions courantes d'immobilisations » est utilisé pour constater la sortie des immobilisations d'une partie des ouvrages d'électrification au lieu du compte de charge hors activités ordinaires « 81 Valeur comptable sur cession d'immobilisation ». Alors que le SYSCOHADA précise que : « pour une entité qui, du fait de la nature de son activité, renouvelle de manière fréquente ses immobilisations (loueurs de biens, transporteur, ...), la valeur brute et les amortissements des biens de cette entité, sont enregistrés au compte « 654 Valeurs comptables des cessions courantes d'immobilisations » ;
- Le compte « 798 reprises d'amortissements » est également utilisé pour enregistrer la sortie des amortissements relatifs aux ouvrages d'électrification rurale au lieu du compte de charge hors activités ordinaires « 81 Valeur comptable sur cession d'immobilisation ».

5.1.8. Double enregistrement d'opérations

L'analyse de la comptabilité de l'ASER a permis de déceler des cas de double enregistrement de certaines opérations dans les comptes de charges. Pour ces opérations, les comptes de charge concernés sont débités à la constatation de l'engagement et au moment du paiement des décomptes.

C'est notamment le cas :

- du reliquat de la subvention à payer à ECREEE d'un montant de 92 163 238 FCFA enregistrée le 31 décembre 2020 dans le compte « 658234 Subvention Projet ER Sud Sénégal ECREEE » puis dans le compte de charge « 658800 Charges à payer (dettes exploitation) » lors de son paiement par virement Trésor du 24 février 2021 ;
- de la facture n° 017/2020 du 07 avril 2020 de Afrique ENER Envi (AEE) d'un montant de 10 000 000 FCFA enregistrée le 31 décembre 2020 dans le compte « 632421 suivi mise en œuvre Projet MDP » et le 12 novembre 2021 dans le compte « 658800 Charges à payer (dettes exploitation) » pour le montant de l'acompte payé de 5 000 000 FCFA et le reliquat payé de 5 000 000 FCFA dans le compte « 632421 suivi mise en œuvre Projet MDP » le 17 décembre 2021 ;
- de la facture n°35/2020 du 15 septembre 2020 de Afrique ENER Envi (AEE) d'un montant de 10 000 000 FCFA enregistrée le 31 décembre 2020 dans le compte « 632421 suivi mise en œuvre Projet MDP » puis enregistrée , le 17 décembre 2021, dans ce même compte et pour le même montant lors de son règlement.

Pour les opérations ainsi listées, l'ASER devrait juste débiter le compte fournisseur concerné afin d'annuler la dette constatée et créditer le compte de trésorerie concerné. Ces manquements entraînent une augmentation des charges de l'Agence.

5.1.9. Manquements dans l'archivage des pièces comptables

L'archivage des pièces comptables constitue un réel problème au niveau de l'Agence comptable de l'ASER. Cette situation a entraîné la non transmission de certaines pièces ainsi que des lenteurs dans la transmission des pièces demandées par l'équipe de contrôle.

Recommandation n°13 :

La Cour demande à l'Agent comptable de :

- **veiller à l'analyse périodique des comptes de l'Agence et à l'apurement des comptes d'attente ;**
- **veiller au respect des comptes préconisés par le SYSCOHADA ;**
- **mettre en place un système d'archivage des pièces comptables.**

5.2. Gestion financière

Les diligences effectuées sur la gestion financière ont permis de relever les irrégularités suivantes.

5.2.1. Déficit de mobilisation de la totalité de la subvention de l'Etat

Les subventions d'investissement et de fonctionnement accordées à l'ASER ne sont pas intégralement mobilisées.

Le taux de mobilisation de la subvention de fonctionnement est de 63% ; 84% et 93% respectivement en 2018 ; 2019 et 2020. Ce n'est qu'en 2021 que la subvention accordée a été intégralement mobilisée.

Quant à la subvention d'investissement, le taux de mobilisation est de 21% en 2018 ; 60% en 2019 et 12% en 2020.

Le tableau suivant présente la situation des subventions d'investissement et d'exploitation accordées par l'Etat et reçues par l'Aser de 2018 à 2021.

Tableau n° 21 : Situation des subventions de fonctionnement et d'investissement accordées par l'Etat et mobilisées de 2018 à 2021

<i>Eléments</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Subvention d'exploitation accordée	1 700 000 000	1 770 000 000	1 400 000 000	1 600 000 000
Subvention d'exploitation mobilisée	1 075 000 000	1 480 000 000	1 300 000 000	1 600 000 000
Subvention d'exploitation non mobilisée	625 000 000	290 000 000	100 000 000	0
Taux de mobilisation	63%	84%	93%	100%
Subvention d'investissement accordée	16 932 000 000	11 253 000 000	8 845 000 000	1 941 250 000
Subvention d'investissement mobilisée	3 535 000 000	6 744 000 000	1 030 000 000	1 311 250 000
Subvention d'investissement non mobilisée	13 397 000 000	4 509 000 000	7 815 000 000	630 000 000
Taux de mobilisation	21%	60%	12%	68%

Source : Comptabilité Aser et notification de crédits

Dans ses réponses, le Ministre des Finances et du Budget affirme que les dispositions nécessaires seront prises en vue de respecter les engagements de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre des missions de l'ASER et de l'exécution des projets d'électrification rurale et du fonctionnement adéquat du fonds de soutien à l'Energie.

5.2.2. Existence de double signataires des chèques bancaires

L'article 27 du décret n° 2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires indique que l'Agent comptable est l'unique signataire des chèques et autres ordres de mouvements sur les comptes de trésorerie. Toutefois, ces dispositions ne sont pas respectées à l'ASER sur toute la période sous revue. En effet, pour les deux comptes bancaires ouverts dans les livres de

ECOBANK, les chèques sont signés par l'Agent comptable et par le Directeur général de l'ASER.

Selon le Directeur général, les mesures correctives seront apportées durant l'exercice 2023. Les doubles signatures de certains chèques bancaires ont été prévues par les conventions de financement.

5.2.3. Existence de compte bancaire débiteur

Il ressort des diligences effectuées que le solde du compte ouvert dans les livres de la BOA était débiteur de 448 340 199 FCFA au 31 décembre 2020 et de 682 367 044 FCFA au 31 décembre 2021 dans les livres de la banque. Cette situation fait ainsi supporter à l'ASER des intérêts et commissions sur découvert bancaire.

Dans sa réponse, le Directeur général affirme que l'ASER fera un suivi des mesures à prendre par la tutelle pour le règlement de cette dette

Recommandation n°14 :

La Cour demande au :

- **Ministre des Finances et du Budget de veiller au reversement de la totalité des subventions d'investissement et de fonctionnement accordée à l'ASER ;**
- **Directeur général et à l'Agent comptable de :**
 - **prendre les dispositions nécessaires pour l'apurement des soldes débiteurs pour le compte ouvert à la BOA ;**
 - **veiller au strict respect de l'article 27 du décret n°2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées en ce qui concerne la signature des chèques bancaires.**

5.2.4. Irrégularités relevées dans la gestion de la redevance d'électrification rurale

5.2.4.1. Déficit d'établissement et de transmission de la situation de collecte de la Redevance d'électrification rurale (RER)

La RER a été instituée par la loi n°2006-18 du 30 juin 2006. Elle est collectée par la Senelec et les opérateurs d'électrification rurale et reversée trimestriellement dans le Fonds d'Electrification rurale géré par l'ASER. Le Fonds d'Electrification rurale est destiné à financer notamment les subventions, prêts et garanties aux opérateurs d'ER ainsi que les opérations d'ER hors programme. Selon l'arrêté interministériel n°8442 du 18/12/2006 fixant le niveau de la redevance et ses modalités de recouvrement, la Société nationale d'Electricité (Senelec) et les opérateurs doivent faire parvenir à l'ASER, à chaque échéance de versement, un état récapitulatif de la situation de collecte de la redevance d'électrification rurale comprenant par clients :

- l'assiette de la redevance ;

- le taux de la redevance et la consommation en Kilowatt/heure (KWh) de l'abonné disposant d'un système de comptage ;
- le paiement du client facturé au forfait et sur lequel est appliqué la redevance pour les abonnés ne disposant pas de système de comptage ;

Les redevables de la redevance d'électrification rurale sont tenus de joindre à l'état, un listing sous format électronique des clients concernés par la redevance et par localités.

Cependant, il a été constaté que ces documents ne sont pas fournis par les assujettis et l'ASER ne procède pas aux vérifications nécessaires sur les montants payés au titre de ladite redevance.

5.2.4.2. Retard de reversement de la redevance d'électrification rurale

L'article premier de la loi n°2006-18 du 30 juin 2006 portant création de la Redevance d'Electrification rurale dispose que : *« pour contribuer à l'alimentation du Fonds d'Electrification rurale, il est institué une redevance d'électrification rurale. Cette redevance est prélevée sur les KWh et les services énergétiques vendus aux clients de la SENELEC, des opérateurs privés de concessions d'électrification rurale et des projets ERILs appuyés par l'ASER ».*

Par ailleurs, elle indique en son article 2 que : *« cette redevance est collectée par la SENELEC et les opérateurs d'électrification rurale pour être reversée trimestriellement dans le Fonds d'Electrification rurale. Les modalités de recouvrement seront définies par l'arrêté interministériel pris par le Ministre chargé de l'Energie et le Ministre chargé des Finances ».*

Ainsi, l'article 2 de l'arrêté interministériel n°008442/MEM/MEF du 18 décembre 2006 fixant le niveau de la redevance d'électrification rurale et ses modalités de recouvrement précise que : *« la redevance d'électrification rurale est fixée à 0,7 FCFA hors taxes par KWh vendu aux usagers disposant d'un système de comptage.*

Pour les usagers ne disposant pas d'un système de comptage, la redevance d'électrification rurale est fixée à 2,5% de la composante énergétique de leurs factures hors taxes ».

En outre, l'arrêté précité fixe en son article 3 les échéances de règlement au 20 janvier, 20 avril, 20 juillet et 20 septembre de chaque année.

Cependant, ces échéances de règlement de la redevance ne sont pas respectées par la SENELEC et les concessionnaires d'électrification rurale. Et aucune pénalité ne leur est appliquée comme le préconise l'article 6 de l'arrêté précité qui indique que : *« en cas de retard dans le versement de la redevance exigible, la SENELEC et les opérateurs d'électrification rurale doivent payer en sus un intérêt de 5% de la redevance qui aurait dû être acquittée pour le premier mois ou fraction de mois de retard.*

Il est en outre exigé un intérêt de 1% par mois ou fraction de mois supplémentaire... ».

Dans ses réponses, le DG informe que les dispositions sont prises de concert avec les différents opérateurs pour le recouvrement de la redevance à date échue.

Aussi, l'ASER s'engage à ordonnancer, voir émettre des ordres de recettes pour ces ressources, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

Selon le Ministre du budget et des Finances, il y a lieu de prendre acte de la nécessité de faire appliquer par l'ASER, les intérêts de retard prévus par l'arrêté interministériel n° 008442/MEM/MEF du 18 décembre 2006 fixant le niveau de la redevance d'électrification rurale et ses modalités de recouvrement.

5.2.4.3. Absence de comptes dédiés pour le Fonds d'Electrification rurale

L'article 8 du décret n°2006-247 du 21 mars 2006 portant création du Fonds d'Electrification rurale et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement a prévu l'ouverture de comptes bancaires devant accueillir les ressources propres du FER.

Mais aucun compte bancaire n'a été ouvert à cet effet. La redevance d'électrification rurale payée par les concessionnaires est versée dans les comptes de fonctionnement et d'investissement de l'ASER.

Ainsi, la redevance d'Electrification rurale est considérée par l'ASER comme faisant partie intégrante de ses ressources propres.

Pour le Ministre des Finances et du Budget, dans le contexte du Compte unique du Trésor qui permet une gestion efficace de la trésorerie grâce à la centralisation des disponibilités publiques dans un seul compte bancaire ouvert à la BCEAO au nom du Trésorier général, l'option pourrait être prise d'ouvrir un compte de dépôt au profit du FER, dans les livres du Trésor public. A tout le moins, dans le cas où la structure disposerait déjà d'un compte dans une banque commerciale, un sous compte pourrait y être ouvert, les opérations exécutées pourraient dans le même temps, faire l'objet d'un suivi particulier dans la comptabilité de la structure.

Cependant, quelle que soit l'option envisagée, une demande d'autorisation d'ouverture d'un compte bancaire, ou de dépôt au Trésor, doit être adressée au Ministre des Finances et Budget pour permettre à ses services d'instruire le dossier conformément à la réglementation.

Pour le Directeur général de l'ASER, l'Agent comptable va soumettre au Ministre des finances et du budget une demande d'autorisation d'ouverture d'un compte bancaire destiné à recueillir la redevance et les autres ressources du FER.

5.2.4.4. Absence d'organes de supervision de l'utilisation des ressources du FER

La loi portant création de la Redevance d'Electrification rurale a prévu que l'utilisation des ressources du Fonds d'Electrification rurale serait supervisée par le comité des prêts et subventions comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations des consommateurs et des ONGs.

Toutefois, il est noté que ce comité n'a jamais été mis en place alors que la redevance d'électrification rurale d'un montant total de 2 641 094 437 FCFA versée sur la période contrôlée par les concessionnaires est utilisée par l'ASER.

Le Ministre des Finances et du Budget indique qu'il communiquera, les informations relatives au représentant de son département qui préside le comité des prêts et subvention au Ministre du Pétrole et des Energies.

Selon le Ministre du Pétrole et des Energies, les modalités de mise en place d'un organe de supervision de l'utilisation des ressources du FER feront l'objet d'échanges avec le Ministre des Finances et du Budget. Les dispositions nécessaires pour le respect de la loi portant création de la Redevance d'Electrification rurale et du décret portant création du FER, seront prises en relation avec le Ministère des Finances et du Budget.

Recommandation n°15 :

La Cour demande au :

- **Ministre des Finances et du Budget et au Ministre du Pétrole et des Energies de :**
 - **mettre en place un organe de supervision de l'utilisation des ressources du FER ;**
 - **prendre les dispositions nécessaires pour le respect de la loi portant création de la Redevance d'Electrification rurale et le décret portant création du FER ;**
- **Directeur général d'instruire les opérateurs d'électrification rurale (Senelec et concessionnaires) de transmettre l'état récapitulatif de la situation de collecte de la redevance d'électrification rurale afin de procéder aux contrôles nécessaires ;**
- **Directeur général et à l'Agent comptable**
 - **de veiller au versement dans les délais de la redevance d'électrification rurale par les concessionnaires ;**
 - **d'appliquer les pénalités en cas de retard dans le versement de la Redevance d'Electrification rurale conformément aux dispositions l'article 6 de l'arrêté interministériel n°008442/MEM/MEF du 18 décembre 2006 fixant le niveau de la redevance d'électrification rurale et ses modalités de recouvrement.**

5.2.4.5. Manque de transparence dans l'utilisation de la redevance d'électrification rurale

Les textes portant création de la redevance d'électrification rurale et du Fonds d'Electrification rurale avaient défini les dépenses éligibles sur ceux-ci. Toutefois, la comptabilité de l'ASER et le mode de gestion de la redevance d'électrification rurale ne permettent pas de retracer les dépenses effectivement payées sur la redevance d'électrification rurale.

La redevance d'électrification est confondue avec les subventions accordées par l'Etat et les recettes des ventes des dossiers d'appels d'offres (dont les montants sont très faibles) dans une seule rubrique intitulé « Etat ». Ainsi, les paiements effectués sur cette rubrique ne précisent pas s'il s'agit d'un paiement sur la redevance ou sur le BCI. A cela s'ajoute l'absence de rapport annuel sur l'utilisation de la redevance.

Cependant, la redevance d'électrification est utilisée pour financer certaines dépenses de fonctionnement de l'ASER ; car les charges de personnel (hors personnel des projets) dépassent largement les subventions de fonctionnement accordées par l'Etat et les recettes de la vente des dossiers d'appel d'offres sans compter les autres dépenses de fonctionnement comme les

indemnités, gratifications et 13^{ème} mois du Président du Conseil d'Administration, les jetons de présence et gratifications accordées autres membres du Conseil d'Administration, les dons et subventions accordées au personnel etc.

Le tableau suivant retrace la part des charges de personnel dans la subvention de fonctionnement mobilisée et les recettes issues de la vente des dossiers d'appel d'offres.

Tableau n° 22 : part des charges de personnel dans la subvention de fonctionnement mobilisée et les recettes de la vente des dossiers d'appel d'offres

<i>Eléments</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Subvention d'exploitation mobilisée (1)	1 075 000 000	1 480 000 000	1 300 000 000	1 500 000 000
Vente dossiers d'appel d'offres (2)	-	-	6 375 000	1 150 000
Total (3)= (1+2)	1 075 000 000	1 480 000 000	1 306 375 000	1 501 150 000
Charges de personnel ASER (4)	1 607 082 250	1 696 081 886	1 644 279 608	1 790 160 974
Ecart (4-3)	532 082 250	216 081 886	337 904 608	289 010 974

Source : rapports d'exécution budgétaires, balances générales et relevés trésor

Selon le Directeur général de l'ASER, les ressources tirées de la redevance couvrent les dépenses d'investissement ainsi que les charges accessoires liées à la mise en œuvre des différents projets sous le jargon coût opérationnel des projets.

Il ajoute que présentement les ressources tirées de la redevance d'électrification rurale sont logées soit dans le compte ASER au niveau de la BICIS, soit dans le Compte de dépôt au niveau du Trésor Public. Le suivi des dépenses payées sur cette redevance est assuré par l'Agence comptable depuis 2022.

Recommandation n°16 :

La Cour demande :

- **au Directeur général de :**
 - **respecter la réglementation dans l'utilisation de la Redevance d'Electrification rurale versée par les concessionnaires de 2018 à 2021 ;**
 - **produire à la fin de chaque année un rapport sur l'utilisation de la redevance et des autres ressources du FER ;**
- **à l'Agent comptable**
 - **d'ouvrir un compte pour le versement de la redevance et les autres ressources du FER ;**
 - **d'effectuer un suivi des dépenses payées sur la redevance d'électrification rurale.**

VI. GESTION DES FRAIS GENERAUX ET DES MARCHES

6.1. Gestion des frais généraux

Des irrégularités sur la rémunération et les avantages accordés au Président et aux membres du Conseil d'Administration, les appuis à la tutelle technique, les dons et subventions accordés au Personnel et les frais de mission ont été relevés.

6.1.1. Irrégularités notées sur la rémunération et les avantages accordés au Président et aux autres membres du Conseil d'Administration

L'ASER est une agence d'exécution créée par le décret n°99-1254 du 30 décembre 1999 qui fixe aussi ses règles d'organisation et de fonctionnement. Ledit décret a été modifié et complété par le décret 2000-1002 du 19 décembre 2000 qui a institué un Conseil d'Administration à la place du Conseil de surveillance.

Malgré l'adoption de la loi d'orientation n°2009-12 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution qui prévoyait un délai de 12 mois pour que toutes les agences se conforment aux dispositions de la loi, le décret portant création de l'ASER n'a toujours pas été mis en harmonie avec le cadre juridique des agences. Ainsi, l'organe délibérant de l'ASER continue d'être dénommé « *Conseil d'Administration* » en violation de l'article 6 de la loi d'orientation sur les agences et de son décret n°2009-522 du 4 juin 2009 qui disposent que l'Agence comprend 2 organes : le Conseil de surveillance et la Direction générale ou Direction.

Ainsi, le Président du Conseil d'Administration de l'ASER perçoit des indemnités mensuelles de 4 000 000 FCFA ce qui contrevient au décret n°2014-1186 du 17 septembre 2014 modifiant le décret n°2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance des agences qui prévoit un montant de 2 000 000 FCFA pour les agences de la catégorie 1.

L'ASER aurait dû se conformer au décret susvisé dès que le décret 2014- 529 du 24 avril 2014 l'a classé à la première catégorie des agences.

Toutefois, il est à noter que par lettre n°0005927 du 15 mai 2015, le Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan a demandé au Directeur général de l'ASER de considérer la rémunération du PCA à un montant mensuel de 4 000 000 FCFA en attendant la mise en conformité des textes de l'ASER. En le faisant, le Ministre outrepassa ses prérogatives car les rémunérations et les avantages accordés aux dirigeants sociaux des agences sont fixés par décret.

En plus de ses indemnités mensuelles, le PCA de l'ASER bénéficie de 13^e mois (4 000 000 FCFA), de gratifications correspondant à 3 mois d'indemnités (12 000 000 FCFA) sans aucune base légale. Il a ainsi indument perçu la somme globale de 148 000 000 FCFA représentant le surplus de 2 000 000 de FCFA sur sa rémunération, ses primes et gratifications sur la période 2018 à 2021.

Concernant les autres administrateurs, ils sont rémunérés sur la base du décret n°2014-1186 du 17 septembre 2014 susvisé qui fixe les indemnités des membres du Conseil de surveillance à 300 000 FCFA par session pour les agences de la catégorie 1. Or, les membres du Conseil d'Administration de l'ASER perçoivent des indemnités de session de 357 143 FCFA. Cette irrégularité est due à la prise en charge par l'ASER de la retenue de 16% opérée sur les sommes versées aux membres du Conseil d'Administration.

En outre, chaque administrateur bénéficie d'indemnités de fin d'année d'un montant net 1 200 000 FCFA par an sur toute la période contrôlée sans base légale. Ces indemnités versées aux administrateurs sur la période 2018 à 2021 sont répertoriées dans le tableau suivant :

Tableau n°23 : indemnités de fin d'année versées aux administrateurs de 2018 à 2021

<i>Date</i>	<i>N° Pièce</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
02/02/2018	2174	OV n°007/17/ virement indemnités fin d'année ad ...	7 200 000
06/03/2018	2262	Jeton de pres MC B C Di...	1 200 000
29/04/2019	3679	Indem de fin d'année des administrateurs...	8 400 000
29/10/2020	4802	paiement gratifications membre conseil...	8 400 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur C N	1 200 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur S. S	1 200 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur M. S D.	1 200 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur B. D.	1 200 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur F. D G.	1 200 000
20/10/2021	6	gratification 2020 administrateur M.W.	1 200 000
12/11/2021	256	gratification 2020 administrateur M.M. C.	1 200 000
Total			33 600 000

Source : grands livres généraux et pièces comptables

Dans ses réponses, le Ministre des Finances et du Budget répond qu'il prend bonne note de la nécessité de veiller aux dispositions réglementaires relatives à la rémunération des chefs des organes exécutifs et délibérants des entités du secteur parapublic et ajoute qu'il a rappelé, dans la circulaire no 34/MFB du 17 aout 2020 relative à la rémunération des dirigeants des organismes et entreprises publics, l'encadrement réglementaire strict y affèrent, et l'obligation de s'y conformer, sauf dérogation dûment justifiée par l'existence de textes spécifiques.

Dans sa réponse, le Directeur général confirme que l'ASER ne s'est pas encore conformé, et reste toujours en attente de la signature du nouveau décret.

Selon le Président du Conseil d'Administration, les primes et avantages sont exclusivement octroyés dans le cadre de ses prérogatives en attendant la signature du nouveau décret qui va consacrer la mise en place d'un Conseil de surveillance.

La Cour estime qu'il n'existe aucune base légale pour l'octroi d'indemnités de fin d'année au PCA et aux membres du CA dont les rémunérations sont limitativement fixées par le décret 2014 du décret n°2014-1186 du 17 septembre 2014 modifiant le décret n°2012-1314 du 16

novembre 2012 fixant la rémunération des directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance des agences.

6.1.2. Appuis à la tutelle technique

Suivant les dispositions de la circulaire primatorale n°02421/PM/BSC/SP du 12 août 2013, les sollicitations de l'organe tutélaire pour la prise en charge de certaines de ses dépenses, par l'entité décentralisée, sont à bannir.

Or il a été constaté la prise en charge par l'ASER des frais de mission des agents du Ministère en charge de l'Energie durant les exercices 2018 et 2021. Les opérations concernées sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau n°24 : Prise en charge de frais de mission des agents de la tutelle technique

<i>Date</i>	<i>N° Pièce</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
30/11/2018	3191	Per subv mis °Oumy K Diao Diop ...	750 000
30/11/2018	3191	Per subv mis s°Ibrahima Niane c...	750 000
07/10/2021	0102	Achat billet d'avion pour participation expo dubai 2020 fan°101004 du 07/10/21 Yves Nelson Dionou	759 800
08/10/2021	229	Paiement avance/perd miss° Yves Nelson DIONOU omn°001/21ovn°0187/21/ac/cdc opn°457 Dubai Expo 2020	1 320 000
Total			3 579 800

Source : Sources grands livres généraux et pièces comptable

Recommandation n°17 :

La Cour demande au :

- **Ministre des Finances et du Budget de respecter le décret 2014 du décret n°2014-1186 du 17 septembre 2014 modifiant le décret n°2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance des agences pour la rémunération du Conseil d'Administration. ;**
- **Président du Conseil d'Administration de mettre fin à l'octroi d'indemnités de fin d'année au Président et aux membres du Conseil d'Administration ;**
- **Directeur général et à l'Agent comptable de :**
 - **cesser de payer le 13^{ème} mois et les indemnités de fin d'année au Président et aux membres du Conseil d'Administration ;**
 - **mettre fin aux appuis institutionnels à la tutelle conformément aux dispositions de la circulaire primatorale n°02421/PM/BSC/SP du 12 août 2013 ;**
 - **veiller au respect du décret n°2014-1186 du 17 septembre 2014 modifiant le décret n°2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance des agences en ce qui concerne la rémunération des autres membres du Conseil d'Administration.**

6.1.3. Dépenses excessives au titre de la politique sociale

Sur toute la période sous revue, les dons et œuvres sociales enregistrés sont essentiellement accordés aux agents de l'ASER. Ils sont constitués de la prime de naissance, de la prime de mariage, de la prime de décès ascendant ou descendant, de l'allocation décès conjoint, de l'allocation décès du travailleur, des étrennes pour la Tabaski, de la subvention pour le ramadan, des billets pour le pèlerinage à la Mecque et des cadeaux de Noël et fin d'année. Ils se sont élevés en 2018, 2019, 2020 et 2021 respectivement à 29 714 982 FCFA, 35 800 000 FCFA, 28 904 995 FCFA et 23 166 528 FCFA.

Tableau n°25 : Primes, subventions et étrennes accordées de 2018 à 2021

<i>Date</i>	<i>N° Pièce</i>	<i>Libellés</i>	<i>Montant</i>
31/07/2018	2810	Paiemt subv ramadan 2018 note ...	4 350 000
31/07/2018	2811	Paielement subv etrennes Tabaski...	8 500 000
08/08/2018	2838	Subvent° prime naiss ch n° 65667...	250 000
20/08/2018	2873	Subv Prime mariage M k Ngom...	750 000
23/11/2018	3161	Cadeaux de Noel pour fin d'an...	4 350 000
18/12/2019	4114	Subv allocation DC Mère de K NDOYE	1 064 460
18/12/2019	4114	Subv allocation DC Mère de C SARR ...	100 000
18/02/2019	3444	prim de mariag P B Toure ...	250 000
08/03/2019	3515	Rglmt Prime de Mariag A M...	250 000
13/03/2019	3520	Subvent Cérém Voeux, Retaite,f ...	3 500 000
03/05/2019	3642	Subvention ramadan 2019 person...	4 400 000
15/05/2019	3681	Prime de naissance bb Fatou se...	500 000
24/10/2019	3976	Rglmt etrennes pers ASER ov n°1...	8 800 000
18/12/2019	4114	Subv prime nais bb M Gaye...	500 000
18/12/2019	4114	Subv prime nais bb Bassitou ti...	250 000
19/12/2019	4116	Paielement cadeau Noel fin d'année	4 900 000
23/06/2020	4499	Paielement subvention ramadan 20...	4 950 000
23/06/2020	4499	Paielement subvention etrennes ta...	9 675 000
07/08/2020	4612	Paielement prime mariage opn°275/2...	1 000 000
07/08/2020	4612	Paielement prime naissance opn°274...	335 570
07/08/2020	4612	Paielement prime naissance opn°274...	500 000
07/08/2020	4612	Paielement prime naissance opn°274...	500 000
07/08/2020	4612	Paielement prime naissance opn°274...	500 000
07/08/2020	4612	Paielement prime décès Mère opn°27...	1 212 300
25/08/2020	4674	Rglmt Prime naissance Ndeye s ...	500 000
11/12/2020	4893	Rglmt prime de naissance malic ...	500 000
28/12/2020	4935	Paielement subv cad de Noël ASER o...	4 850 000
23/03/2021	0042	Paielement prime de naissance M S Diop ovn°0030/21/ac/cdc opn°100 du 11/03/2021	500 000
23/03/2021	0043	Paielement prime de naissance M M Gueye ovn°0033/21/ac/cdc opn°122 du 18/03/2021	500 000
23/03/2021	0044	Paielement allocat° décès O F Sarr ovn°0034 opn°0113 DU 16/03/2021	750 000

Source : Sources grands livres généraux et pièces comptables

Ces appuis qui ne rentrent pas dans l'objet social de l'Agence, ne participent pas à une gestion rationnelle des ressources de l'ASER et constituent une violation de la circulaire n°0379/PM/SGG/BSC/SP du 3 juin 2015 sur l'abus dans l'octroi des dons et subventions dans les entreprises publiques.

Selon le Président du Conseil d'Administration, les dispositions utiles sont prises pour le respect de la circulaire précitée et que la politique sociale accompagne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et projets d'électrification rurale.

Pour la Cour, l'ASER ne peut pas mener une politique sociale en violation des dispositions réglementaires.

6.1.4. Manquements dans la gestion des frais de mission

Les frais des missions effectuées à l'intérieur du pays sont généralement payés aux agents après l'exécution de la mission. Cette situation ne motive pas les agents de l'ASER à effectuer des missions à l'intérieur du pays et ne leur permet pas d'exécuter les missions dans de bonnes conditions.

Il a été noté également l'absence de visas au départ et à l'arrivée par les autorités compétentes sur certains ordres de mission. Il s'y ajoute l'absence d'ordres de mission sur certaines liasses justifiant le paiement des frais de mission. Ces manquements peuvent entraîner le paiement de frais de mission sans rapport avec l'activité de la société et ne permettent pas de s'assurer de l'effectivité des missions.

Selon le Directeur général, les modalités pratiques sont prévues dans le manuel des procédures pour encadrer les missions. En général, des acomptes sont payés au départ des missions et le reliquat est systématiquement liquidé au retour mais il peut arriver que les personnes préposées aux missions soient intégralement payées à leur retour.

Recommandation n°18 :

La Cour demande au :

- **Président du Conseil d'Administration de prendre les dispositions nécessaires pour le respect de la circulaire sur l'abus dans l'octroi des dons et subventions dans les entreprises publiques ;**
- **Directeur général et à l'Agent comptable de :**
 - **payer une partie des frais de mission aux agents au départ et le reliquat au retour des missions ;**
 - **veiller à ce que les paiements des frais de mission soient justifiés par des ordres de mission revêtus des visas des autorités compétentes et joindre les ordres de mission aux pièces justificatives de paiements de frais de mission.**

6.2. Gestion des achats et des marchés publics

La gestion des achats et des marchés publics de l'ASER est assurée notamment par la Cellule de Passation des Marchés, la Direction administrative et financière et la Commission des marchés.

La revue de ce cycle a permis de relever les irrégularités suivantes.

6.2.1. Manquements dans l'archivage des dossiers de marché

La revue des dossiers de marché a permis de relever des manquements dans l'archivage des dossiers de marché. Les pièces relatives à l'exécution des marchés à savoir les factures définitives, les copies des pièces de règlement des factures, les bordereaux de livraison ou procès-verbaux de réception ne sont pas classées dans les dossiers de marché.

De plus, aucune preuve attestant un suivi de l'exécution des marchés de l'ASER par la Cellule de passation de marchés n'a été reçue par la mission. Ces irrégularités entraînent ainsi un non-respect des dispositions de l'arrêté n° 865 du 21 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés, pris en application des articles 35 et 141 du code des marchés publics précise en son article premier que : « *la cellule de passation des marchés est responsable :*

- *du classement et de l'archivage de tous les documents relatifs aux marchés publics passés par les différents services ;*
- *de la réalisation et la tenue de tableaux de bord sur les délais de mise en œuvre des différentes étapes des procédures de passation des marchés et de réalisation des calendriers d'exécution des marchés ».*

En outre, il a été relevé l'absence des offres des fournisseurs et des contrats dans les dossiers de marché. C'est notamment le cas des opérations suivantes :

- DRP n°F_ASER_007 relative à l'achat de fournitures de bureau et de consommables informatiques : il a été constaté l'absence dans le dossier du contrat d'Office Choice attributaire du lot 1 pour un montant de 5 945 017 FCFA et de l'offre du GIE de Djanatoul Nahim attributaire du lot 2 pour un montant de 6 058 120 FCFA ;
- Appel public à manifestation d'intérêt n°C_ASER_015 relatif à la sélection de Consultant pour accompagner l'ASER dans la planification, la revue des études, la passation des marchés et la supervision des travaux d'électrification solaire : les offres des soumissionnaires ne figurent pas dans les dossiers de marché.

6.2.2. Des demandes de renseignements et de prix ne respectant pas la réglementation

La revue des dossiers de marché a permis de relever que les lettres d'invitation ne sont pas envoyées simultanément aux candidats sélectionnés en violation des dispositions de l'article 3 de l'arrêté n°00107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du Code des Marchés publics qui précise que l'autorité contractante « ... *sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins cinq (5) entreprises choisies, en priorité, parmi les prestataires ayant*

manifesté leur intérêt pour les acquisitions concernées qui sont définies en référence à des normes dans toute la mesure du possible ... ». A titre illustratif, nous présentons dans le tableau suivant quelques exemples.

Tableau n°26 : Non-respect des conditions de simultanéité dans les DRP

Année	Réf. PPM	Objet du marché	Titulaire	Montant	Observations
2018	F_ASER_024	Achat d'imprimés, de catalogues et supports de communication	Papyrus	14 929 360	Reçue par sen système le 19/11/18, Prexcom le 27/11, GRAF le 23/11/18
	S_ASER_016	Entretien et Réparation du système électrique et Froid	Général Entreprise Niang	2 300 000	Reçue par Kristal services le 16/07, EGES le 17/07 et Top équipement service le 19/07/18
	F_ASER_021	Achat Fournitures de bureau et consommables informatiques	Lot 1 : Sadel Services	7 205 847	Reçue par Dismat et Amine entreprise, le 22/11/18, Sadel services le 23/11/18,
lot 2 : Gie Dianatou Nahim			8 403 099		
2019	S_ASER_004	Entretien et réparation plomberie et menuiserie	Nafissatou services	2 779 490	Ese Nafisatou service le 25/04/19, EBM, Touba Distribution, Entreprise Khouma Sahel bat et Froid , Dabakh Malick GIE le 26/04/2019, Antidote SARL et Général Entreprise NIANG le 30/04/19
	S_ASER_003	Maintenance informatique et reprographie	FTF Sénégal	14 967 934	FTF a reçu le 28/04/19; Global ingénierie trading services SARL et MKG le 29/04/19, SESAM et Atlantic le 03/05/19
2020	S_ASER_006	Nettoyement des locaux de l'ASER	Teranga Multi services	750 000/mois	seul 6 on a pas trouvé la décharge de Maya, TMS, DMS et New global pas de date de réception des dossiers, Presta.com/ RAW a reçu le 09/12/19, ECEF a reçu le 06/12/19, DRP passé en 2019, attribué et contrat signé en 2019 inscrit dans le PPM de 2020

	S_ASER_012	Géolocalisation des véhicules de l'ASER	Globo Afrique SARL	4 814 400	Reçue par Globo Afrique 19/03/20, TSP Sarl et IT mobile le 17/03/2020
--	------------	---	--------------------	-----------	---

Source : Dossiers de marché

De même, il a été constaté l'absence de preuve de réception de la lettre d'invitation des candidats sélectionnés ainsi que la date de réception de ladite lettre.

6.2.3. Retards dans l'exécution des marchés

Les diligences ont permis de relever des retards dans l'exécution des marchés passés par l'Agence. Cette situation entraîne ainsi le recours à des avenants pour le prolongement des délais d'exécution. C'est le cas des marchés suivants :

- Appel d'offres n° F_ASER_033/2017 : Hybridation de la centrale diesel de Sinthiou Fissa par solaire photovoltaïque. Le marché est attribué à l'entreprise Global Engineering pour un montant TTC de 136 409 079 FCFA pour une durée d'exécution de 6 mois. Le marché a été signé le 16 février 2018. Le 16 juillet 2018, l'ASER a émis un ordre de service invitant l'entreprise à procéder aux prestations du marché soit 5 mois et 10 jours après la signature du marché.

Cependant, il est constaté qu'un avenant sans incidence financière a été signé le 17 janvier 2019 (à la fin de la durée d'exécution du marché prévue) à la suite d'un ordre de service de suspension des travaux émis par l'ASER le 02 janvier 2019 pour prolonger la durée de l'exécution des travaux de 3 mois. Selon le Directeur général, dans son rapport de présentation, la demande d'avenant administratif a été introduite par l'attributaire pour le prolongement de la durée d'exécution de 3 mois. Il a également évoqué le retard dans la mise à disposition du BCI destiné au paiement du marché et du processus de fabrication et d'acheminement des batteries de l'Europe vers le Sénégal. Les raisons ainsi évoquées par le Directeur général ne doivent en aucun cas entraîner un prolongement de la durée d'exécution du marché au regard des engagements de l'entreprise quant à l'exécution du marché ;

- Appel d'offres n° T0972/16-DK : Fourniture, Transport et Pose de matériels de réseaux électriques pour l'électrification de 218 villages : Ce marché en six lots est attribué en 2016 pour une durée de 6 mois. Le lot N°5 attribué au groupement NMSTP-Fass Electricité pour un montant ttc de 948 020 769 FCFA a fait l'objet d'un avenant sans incidence financière en 2021 pour prolonger le délai d'exécution de 4 mois.

6.2.4. Existence de liasses incomplètes

Il ressort des contrôles effectués que les liasses ne sont pas complètes sur plusieurs pièces justificatives des achats. Pour ces pièces, il manque dans la liasse soit le bon de commande, soit la facture pro-forma, soit la facture définitive, soit le procès-verbal de réception ou le bordereau de livraison. C'est notamment le cas des opérations figurant dans le tableau suivant.

Tableau n°27 : pièces d'achats dont les liasses sont incomplètes

Date	N° Pièce	Libellés	Montant
30/03/2018	2657	fournit c ons FAC20909 du 02/02...	2 006 590
07/11/2018	3105	Ent er rép v eh f an°01 DRPS-ASE...	8 885 400
20/04/2018	2448	FA Sonatel f ix e Mars 2018 du 0...	1 620 600
02/02/2018	2083	paiem f ac t sonatel mobile f ev r...	920 200
06/12/2018	3240	HonCES/Etud iden tech elec s it...	18 179 585
31/12/2019	4188	Achat f our bur f a2/19/Aser Sad...	3 500 000
16/12/2019	4096	FAN°048/19 DU 20/11/2019 DIANA...	3 994 560
26/02/2020	4312	Dot carb cadre f ev 2020 FAN°FP...	5 735 000
24/09/2020	4704	Paimnt pret c arb c adres juin E...	5 735 000
24/09/2020	4705	paiemt pret carb DG-PCA juill ...	1 085 000
15/10/2020	4804	Av anc e f ac t total FP 15062020 ...	4 750 000
31/12/2020	4991	DIVERSES FACT SONATEL FIXE DEC...	1 533 600
29/07/2020	4600	Hono cons ult FAN02/20 BEN°280...	1 500 000
29/07/2020	4600	Hono cons ult FAN03/20 BEN°280...	1 500 000

Source : pièces comptables

Selon le Directeur général des dispositions pratiques sont prévues dans le nouveau manuel pour permettre à la Cellule des marchés d'avoir des liasses complètes quant à l'exécution des différents marchés et qu'une salle d'archives a même été aménagée à cet effet. La comptabilité veillera à la disponibilité de l'archivage de l'ensemble des pièces d'achats.

Par ailleurs, il a pris en compte toutes les observations formulées sur la revue des procédures de demande de renseignements.

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au Directeur général :

- **de veiller à l'archivage des documents (copies factures, pièces de règlements...) relatifs à l'exécution des marchés par la Cellule de Passation des Marchés ;**
- **de veiller au respect des délais d'exécution des marchés et à la complétude des liasses pour les pièces justificatives des achats;**
- **de respecter les dispositions de l'article 3 de l'arrêté n°00107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix.**

V. GESTION DE L'ACTIVITE

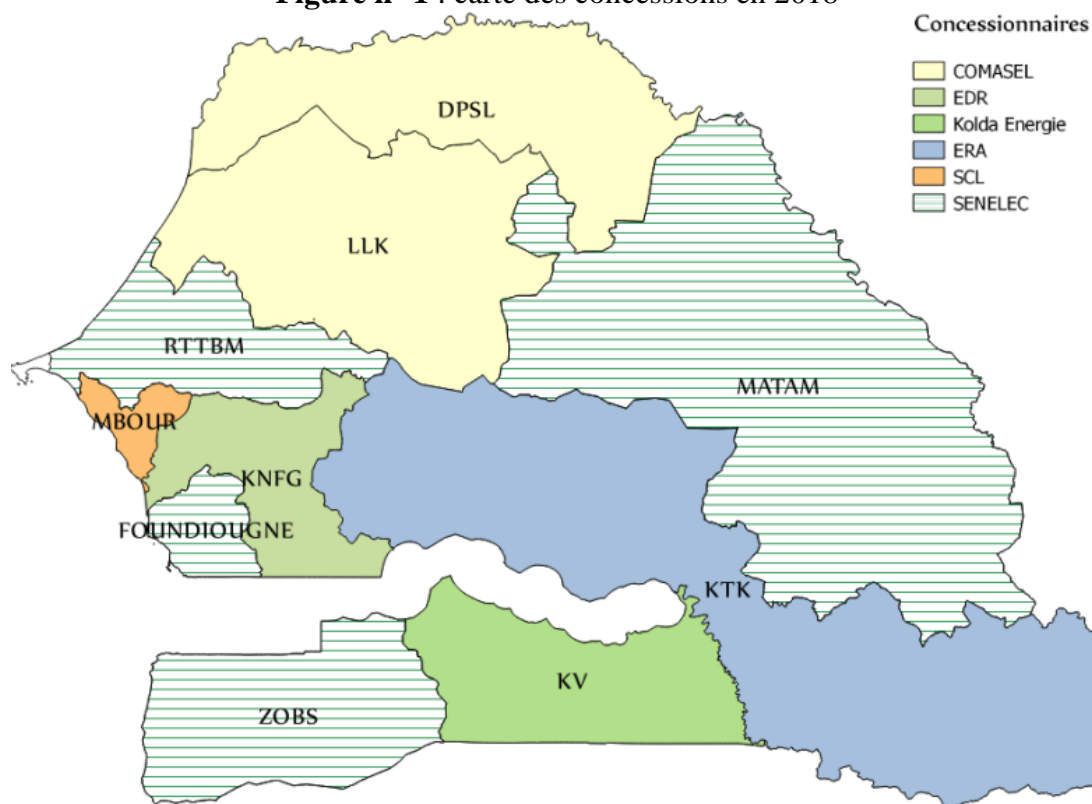
Pour la mise en œuvre de ses missions, l'ASER s'appuie sur des cadres d'intervention que sont les concessions d'électrification rurale, les projets d'Electrification rurale d'Initiative locale (ERILS) ou Electrification rurale Décentralisée (ERD), les Gestionnaires Délégués Transitoires et sur des projets et programmes d'ER financés par l'Etat et les PTF. En tant que maître d'ouvrage délégué de la mise en œuvre des programmes d'électrification rurale, l'Agence joue un rôle important dans la réalisation des objectifs du PSE et l'atteinte de l'accès universel à l'électricité en 2025.

7.1. Les outils d'intervention de l'ASER

7.1.1. Les Concessions d'Electrification rurale (CER)

La stratégie d'intervention de l'ASER est basée sur la mise en œuvre de programmes d'investissements pour l'électrification rurale à travers le partenariat public-privé. Cette approche s'est traduite par le découpage du territoire national en 10 concessions d'électrification dont les 6 ont été attribuées entre 2005 et 2013 à des entreprises privées qui sont responsables des études techniques, de l'acquisition et de l'installation des équipements, de leur exploitation, maintenance et renouvellement, ainsi que de la facturation des services et la gestion de la clientèle se trouvant dans leurs concessions.

Figure n° 1 : carte des concessions en 2018



En décembre 2018, le périmètre de Senelec a été élargi aux quatre (04) concessions restantes et élargi en 2021 aux 2 périmètres initialement affectés au concessionnaire Kolda Energie.

7.1.2. Les projets d'Electrification rurale d'initiative locale (ERILS) ou Electrification rurale Décentralisée (ERD)

Dans le cadre de l'accès universel, les projets d'Electrification rurale d'initiative locale (ERILS) ou « *projets d'Electrification Rurale décentralisée (ERD)* » constituent des options d'électrification rurale développées dans les localités rurales non incluses dans les programmes prioritaires ou les programmes d'investissement des concessionnaires réalisées par des promoteurs locaux, personnes physiques ou morales dans le cadre de projets financés par des partenaires techniques et financiers. Les 3 ERILS en activité durant la période de contrôle sont implantées dans les régions de Diourbel et Ziguinchor.

7.1.3. Les Gestionnaires Délégués transitoires (GDT)

Les GDT au nombre de 5 sont des opérateurs à qui l'Etat avait confié la gestion technique et commerciale des infrastructures qu'il a réalisées en milieu rural en attendant que les périmètres soient attribués aux Concessionnaires. Ils opèrent dans les régions de Kaolack, Bakel, Matam, Kolda, Sédhiou, Ziguinchor.

7.1.4. Les projets et programme d'Electrification rurale

L'ASER a mis en œuvre sur la période de contrôle des projets structurants dans le cadre du Programme national d'Urgence d'Electrification rurale (PNUER), dont l'objectif est d'améliorer la couverture du territoire en infrastructures électriques, à travers la création de dorsales et d'extension MT afin de corriger le déséquilibre constaté dans l'aménagement du territoire et relever l'accès des ménages ruraux à l'électricité. C'est ainsi que les projets d'extension de réseaux et d'électrification par voie solaire suivants ont été exécutés :

- Projet offre spontanée MYNA ;
- Projet 218 villages ;
- Projet Facilité UE 2 ;
- Projet BID-BOAD-ECREEE ;
- Projet IRENA-ADFD.

7.1.5. Faible contribution des outils d'intervention de l'ASER dans les objectifs d'électrification rurale

Dans le cadre du Plan Sénégal Emergent (PSE), le Gouvernement du Sénégal s'est fixé comme objectif de fournir à tous les citoyens un accès à une électricité fiable, en quantité, qualité et à un prix abordable d'ici 2025. Cet objectif est un engagement volontariste d'atteindre l'accès universel en 2025, soit cinq ans avant l'échéance de 2030 retenue par les Nations unies.

Cependant, l'analyse de l'évolution de la situation de l'électrification rurale couvrant la période de contrôle montre que malgré les multiples programmes et projets financés par l'Etat, les PTF et les opérateurs privés, le taux d'électrification rurale se situe en 2021 à 58,20% avec un taux moyen de progression de 5% sur la période 2018- 2021. Même si un bond significatif de 15 % a été engrangé entre 2018 et 2021, ces réalisations sont en deçà des objectifs fixés comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 28 : Evolution du taux d'électrification rurale entre 2018 et 2021

<i>Année</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Objectif ER	52%	60%	69%	80%
Taux d'électrification rurale	42,30%	53,90%	55%	58,20%
Taux de progression		11,60%	1,10%	3,20%

Source : Direction de l'énergie- LPDSE-Plan opérationnel pour l'accès universel

Par conséquent, si cette tendance est maintenue, les objectifs déclinés pour l'accès universel en 2025 ne seront pas atteints d'autant plus que les réalisations en 2022 sont de 59%.

La décomposition de ce taux permet de voir que la part des outils d'intervention de l'ASER représentés par les concessions, les ERILS et les GDT est jugé faible comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

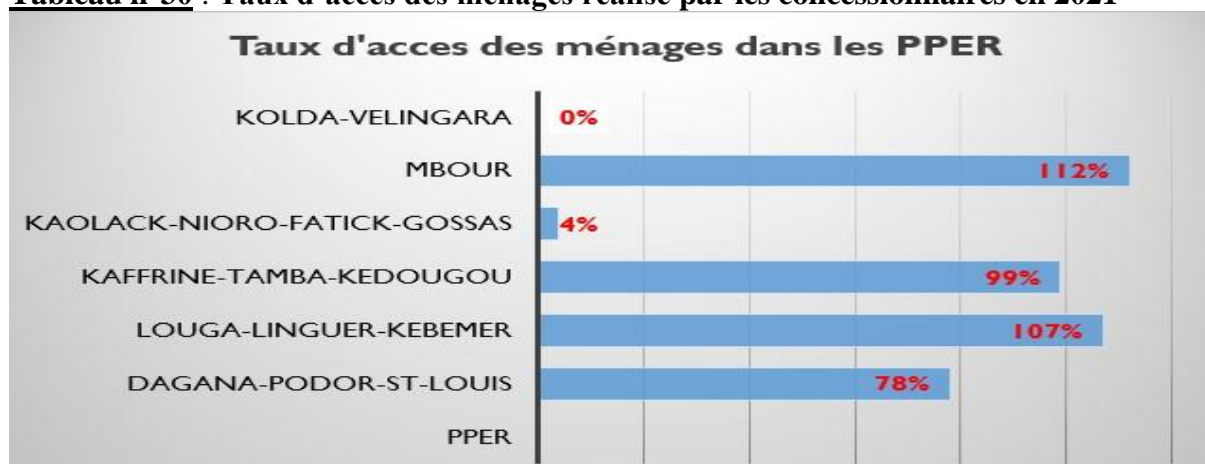
Tableau n°29 : part des concessionnaires dans le taux d'ER

<i>Années</i>	<i>Concessionnaires</i>	<i>ERILS</i>	<i>GDT</i>
2018	2,80%	1,4%	0,8%
2019	4,20%	0,9%	0,5%
2020	5,30%	0,7%	0,6%
2021	5,70%	0,7%	0,5%
Moyenne	4,50%	1,2%	0,6%

Source : Ministère du Pétrole et des Energies

La contribution des concessionnaires dans le taux d'électrification rurale se situe entre 2% et 5% entre 2018 et 2021 avec un taux de raccordement de 66% qui est en deçà des objectifs fixés dans le cadre des Programmes prioritaires d'Electrification rurale (PPER).

Tableau n°30 : Taux d'accès des ménages réalisé par les concessionnaires en 2021



Source : ASER

L'analyse des réalisations par concessionnaire montre que cette contreperformance est imputable au concessionnaire ENCO attributaire des périmètres de Kolda Vélingara et Kaolack Fatick Nioro Gossas dont la licence a été retirée en 2021 pour le non-respect de ses engagements contractuels.

S'agissant des ERILS/GDT qui sont des initiatives locales, leur contribution demeure modeste car le nombre total d'abonnés est de 4016 en 2021.

Selon le Ministre du Pétrole et des Energies, la principale contrainte pour l'atteinte des objectifs fixés en matière d'électrification rurale et l'accès universel à l'électricité en 2025, est la mobilisation des financements complémentaires qui ont été estimés à 700 milliards FCFA pour lesquels des offres de financement privé sont reçues.

7.2. Défaut d'atteinte de l'objectif de couverture des villages à électrifier

Le Plan Opérationnel (PO) de l'Accès universel à l'Electricité en 2025 élaboré en 2019, a indiqué l'horizon 2021 comme date butoir de réalisation des 3216 localités déjà inscrites dans les projets d'ER depuis 2018 pour espérer atteindre la couverture universelle en 2025.

Sur une cible de 3216 localités à électrifier en 2021, la contribution attendue de l'ASER est décisive avec un objectif de 2702 villages.

Cependant, à l'échéance fixée en 2021, le taux de couverture ne se situait qu'à 53% (avec 1436 villages électrifiés) soit un gap de 47%. Ces résultats s'expliquent principalement par des contraintes dans le pilotage et l'exécution des projets d'ER gérés par l'Agence.

7.3. Difficultés dans le pilotage des projets d'Electrification Rurale

Sur la période 2018-2021, des difficultés ont été relevées dans le pilotage de certains projets d'électrification rurale gérés par l'ASER. Il s'agit principalement des projets : OS MYNA, 218 villages, facilité énergie UE 2 qui sont tous à l'arrêt au passage de la mission.

➤ Projet OS MYNA

L'ASER a signé en 2015 avec l'entreprise OS MYNA, un contrat sur offre spontanée portant études, fourniture, transport, construction de dorsales MT et électrification de localités dans le cadre du PNUER.

Le délai d'exécution initial du projet était de 12 mois et sa date de clôture était arrêtée au 31 décembre 2016. Toutefois, ce projet a fait l'objet de multiples prorogations jusqu'en 2021 sans pour autant que les travaux ne soient bouclés comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Aussi, le taux d'exécution est de 32% sur les objectifs d'électrification des villages et 80% sur les dorsales ;

Tableau n° 31 : Etat de réalisation du projet OS MYNA

<i>Eléments</i>	<i>Nombre de localités</i>	<i>Nombre de dorsales</i>
Prévisions	1144	20
réalisation à fin 2021 (2016-2021)	368	16
taux de réalisation	32%	80%

Source : rapport d'activités 2021 ASER

Ces niveaux de réalisation sont liés à des contraintes techniques et financières parmi lesquelles, on peut citer :

- une mauvaise planification du projet qui a fixé la durée des travaux sur un (01) an alors que les localités au nombre de 1144 n'étaient pas identifiées au démarrage du projet et étaient transmises au fur à mesure à l'entreprise ;
- un non-respect des échéances de paiement par l'Etat : lorsque les échéances de remboursement n'ont pas été versées régulièrement dans le compte du projet par l'Etat, la banque a utilisé les ressources destinées aux travaux pour se faire rembourser. Cette situation a entraîné un déficit de 12,314 milliards de FCFA que l'entreprise n'arrivait pas à financer.

➤ **Projet électrification de 218 localités**

Ce projet d'un montant de 7 025 441 966 FCFA financé par l'Etat consiste à réaliser les études, la fourniture, le transport et la pose pour l'électrification de 218 localités par extension des réseaux existants. Il a démarré en juin 2017 et devait être exécuté dans un délai de 6 mois, soit en décembre 2017. Toutefois, il a fait l'objet de plusieurs avenants et ses travaux ont été bloqués à cause des difficultés de mobilisation des ressources. En septembre 2021, le contrat a pris fin mais seules 66 localités ont été électrifiées sur les 218 prévues comme indiqué dans le tableau :

Tableau n°32 : Etat d'exécution du projet 218 villages

<i>Type de Projet</i>	<i>Nombre de localités prévues</i>	<i>Cumul de localités électrifiées en fin 2021</i>	<i>Taux par rapport à la cible</i>
Projet de 218 villages	218	66	30%

Source : rapport d'activités 2021 ASER

Piloté à l'origine par le Ministère en charge de l'Energie, le marché a été attribué au groupement d'entreprises NSMTP-FASS ELECTRICITE et a été transféré à l'ASER. Après l'entrée en vigueur du projet en juin 2017, le groupement a commandé tout le matériel nécessaire à l'exécution du projet en décembre 2017. Cependant, les factures du groupement relatives au décompte sur l'approvisionnement n'ont pu être payées à cause de difficultés de mobilisation des ressources de l'Etat.

Ainsi, le matériel approvisionné n'a pas pu être dédouané et a été bloqué au port de Dakar pendant 1 an entraînant des frais de surestaries et magasinage de 1 142 880 239 FCFA et des frais financiers et d'entrepôt fictif de 1 043 734 779 FCFA soit au total 2 186 615 018 FCFA qui n'ont pas été honorés par l'entreprise du fait de ses difficultés de trésorerie.

Les retards dans l'exécution de ce projet sont dus à la faible capacité financière e de l'entreprise et au non-respect des engagements financiers de l'Etat en l'occurrence ceux du Ministère en charge de l'Energie qui a transféré le projet à l'ASER avec uniquement l'avance de démarrage mais sans les ressources nécessaires à sa réalisation.

➤ **Projet Facilité Energie UE2**

Ce projet cofinancé par l'Union européenne et l'Etat du Sénégal a pour objet le développement de l'accès à un service électrique durable pour 50 000 personnes vivant dans des villages pôles de développement de Matam, Kanel, Ranérou, Goudiry, Bakel (au nombre de 70) très éloignés des lignes électriques. Les manquements liés à l'exécution de ce projet sont :

- la longueur de la procédure de passation de marchés : 16 mois (août 2017 à novembre 2018) justifiée par les recours des entreprises ;
- les lenteurs dans l'approbation du marché par le Ministre en charge du budget qui a duré 9 mois (novembre 2018–juillet 2019);
- la non mobilisation de la contrepartie de l'Etat du Sénégal d'un montant de 7 997 592 euros car seul 15% du montant soit 1 200 000 euros ont été versés par le Ministère en charge du budget.

Ces manquements ont eu un impact sur les délais d'exécution du projet qui ont été reportés en 2020 puis en 2022 avant l'arrêt du projet pour lequel 14 villages restent à électrifier.

Selon le Ministre des Finances et du Budget les dispositions nécessaires seront prises en vue de respecter les engagements de l'Etat dans le cadre de l'exécution des projets d'électrification rurale.

Selon le Directeur général de l'ASER, face à la défaillance constatée chez le concessionnaire d'électrification rurale Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas (KNFG) il a fallu trouver un projet alternatif d'électrification en fonction des moyens alloués par le BCI.

Concernant les projets à l'arrêt, il est prévu de transférer les villages non électrifiés dans d'autres projets en cours d'exécution.

Recommandation n°20 :

La Cour demande au :

- **Ministre du Pétrole et des Energies en rapport avec tous les acteurs du secteur de l'Energie de prendre les dispositions nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés en matière d'électrification rurale et l'accès universel à l'électricité en 2025 ;**
- **Ministre en charge du Budget et au Ministre du Pétrole et des Energies de veiller au respect des engagements financiers de l'Etat dans le cadre de l'exécution des projets d'électrification rurale ;**
- **Directeur général de l'ASER :**
 - **d'accélérer en rapport avec la Senelec la mise en œuvre de projets d'électrification rurale dans les 2 concessions de Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas et Kolda–Vélingara ;**
 - **de prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'électrification des villages cibles des projets OS MYNA, électrification de 218 villages et Facilité Energie UE2 qui sont à l'arrêt.**

7.4. Insuffisance de l'offre d'électricité par rapport à la demande

Les enquêtes de terrain effectuées dans les périmètres affectés aux concessionnaires ont permis de relever une forte demande d'extension du réseau dans les villages électrifiés quelques années à peine après leur raccordement du fait de l'évolution démographique et spatiale desdits villages. Dans certains cas, seule une partie du village est raccordée en raison de l'éloignement de la ligne Moyenne Tension ou de la faible production qui ne permet pas la fourniture de la puissance nécessaire à l'exercice des activités productives (moulins, menuiserie métallique etc).

Ces demandes qui se posent dans la quasi-totalité des 129 villages de notre échantillon met en exergue les limites des études d'évaluation de la demande d'électricité qui doit refléter correctement les besoins des usagers et des usages aux fins de déterminer la capacité de production adaptée des centrales (adéquation offre/demande).

Cette situation crée un sentiment de frustration et d'inégalités dans les villages et constitue un défi autant pour le Concessionnaire que pour la Senelec qui fournit la Moyenne Tension.

Selon le Directeur général, l'ASER a entrepris dans son plan opérationnel pour l'accès universel, la densification du réseau afin de répondre à la demande croissante de l'électricité en milieu rural. Cependant, l'insuffisance des ressources reste toujours un paramètre à prendre en compte pour l'atteinte des objectifs.

7.5. Faible part de l'énergie solaire et capacité de production limitée des centrales solaires

Il a été constaté la part très faible du solaire dans les périmètres exploités par les concessionnaires sur la période de contrôle. En effet, sur les 3 concessions visitées, seule la concession de Tambacounda-Kédougou-Kaffrine dispose des mini centrales solaires réalisées par le PUDC.

Au niveau des GTD/ERILS par contre, des centrales solaires sont exploitées dans leurs zones d'intervention.

Toutefois, il a été relevé que les mini centrales solaires dite de 1^{ère} génération exploitées par le Concessionnaire ERA ou les GTD/ERILS ont une capacité de production très réduite qui ne permet pas de satisfaire les besoins en électricité des populations dont certaines (cas du GDT COSEER dans la région de Matam) ne fournissent l'électricité que dans un intervalle de 1 à 3 heures /jour. Les activités génératrices de revenus ainsi que les usages sociaux (éducation, santé, agriculture, hydraulique villageoise) ne sont pas pris en compte par les mini centrales solaires. Or, l'accès au service électrique, au-delà du fait qu'il améliore la qualité de vie des bénéficiaires, doit être aussi un moyen de lutte contre la pauvreté et un facteur développement des localités ciblées.

Dans le cas du GTD COSEER, l'exploitation des centrales solaires réalisées dans le cadre du projet autrichien a démarré 7 ans après leur réalisation, ce qui rend obsolète les informations ayant servi à leur dimensionnement compte tenu de l'évolution démographique et socio-économique des villages.

Par conséquent, les populations développent un sentiment de rejet vis-à-vis de la technologie solaire et réclament la connexion au réseau électrique. A cela s'ajoute le coût de renouvellement des équipements solaires notamment des batteries jugées élevées par les opérateurs qui risquent d'être un frein à la pérennité des centrales solaires.

Selon le Directeur général, l'étude de dimensionnement des centrales solaires reste un élément central dans les offres de réalisation des différents projets en cours de préparation, même si le rythme d'accroissement de la demande d'électricité, est difficile à estimer, car l'arrivée de l'électricité est un fort levier de création de nouvelles activités économiques dans le monde rural.

Recommandation n°21 :

La Cour demande au Directeur général de :

- **prendre en charge les demandes d'extension du réseau ;**
- **mener des études en vue de dimensionner les centrales solaires aux besoins multiples des populations.**

7.6. Retards dans les délais de raccordement de la clientèle

Il a été relevé dans les 4 concessions visitées (Louga-Linguere-Kebemer , Saint Louis-Dagana Podor, Mbour, Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas, Kaffrine-Tambacounda-Kedougou) des retards importants allant de 3 à 12 mois dans les délais de raccordement de la clientèle alors que le délai contractuel varie entre 10 et 15 jours.

Ces retards qui s'expliquent principalement par la non disponibilité des compteurs traduisent une absence de contrôle sur le respect des dispositions des règlements de services des concessionnaires. Or, l'article 10 du cahier des charges du concessionnaire prévoit que l'ASER « effectuera des visites de contrôle ponctuelles sur le site pour s'enquérir des délais d'intervention de la structure après-vente du concessionnaire, de la qualité du service offert et de la satisfaction de la clientèle suivant une grille d'évaluation et des indicateurs de performance ».

7.7. Défaut de l'éclairage public

La disponibilité de l'éclairage public est jugée faible dans la plupart des villages exploités par les concessionnaires en raison des difficultés de prise en charge de la facture d'électricité par les communes. Cette situation a incité les villageois à demander des contributions volontaires qui sont insuffisantes pour payer les factures.

De plus, il a été constaté que les ampoules acquises par les populations sont très consommatrices d'électricité et de mauvaise qualité. Dans certains cas, l'absence d'horloge fait que les lampes sont allumées de jour comme de nuit, ce qui contribue à la cherté des factures. La promotion de l'efficacité énergétique n'est pas ainsi assurée.

Il a été relevé, lors des déplacements dans les régions de Saint Louis, Louga, Kaolack, Fatick, Tambacounda, Kaffrine, la non optimisation des lampadaires solaires qui sont installées dans des communes déjà raccordées au réseau de la Senelec.

7.8. Immixtion de la Senelec dans le périmètre des concessionnaires

Les concessionnaires sont détenteurs d'une exclusivité pour la distribution et la vente d'énergie électrique dans leurs périmètres respectifs conformément aux contrats signés avec l'Etat du Sénégal. Toutefois, il a été relevé que dans les concessions attribuées à COMASEL qui couvrent les départements de Dagana, Podor, St Louis et SCL à Mbour, la Senelec exploite des villages situés dans lesdits périmètres en violation des contrats de concession. Une liste de ces villages est répertoriée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°33 : liste des villages exploités par Senelec dans les périmètres des Concessionnaires

<i>Concession</i>	<i>Département</i>	<i>Commune</i>	<i>Village</i>
Louga (Comasel)	Kebemer	Mbadiane	Belel Day Gueth 1 et 2
		Darou Mouthy	Cocki Kade
		Darou Marnane	Dekheule
	Louga	Niomre	Pakha Sow, Mbenguene et Ndam Lo
		Guet Ardo	Patar Nar ,Beihel
	Linguere	Thiamene	Ndiossy
		Kamb	Belihel & Belihel Ayre
		Dealy	Touba Sourang, Wellou Mbel
		Mbeuleukhe	Cisse
	Saint Louis (Comasel)	Dagana	Richard Toll
Ronkh			Gaya Diawar
Saint Louis		Gandon	Tode
		Kassack	Gade
		Gandon	Keur Martin
Mbour (SCL)			Louly Ngogoun, Rokh, Keur El Hadji, Ngoueram, Keur Mokhtar Keur Cheikh, Mandoumbe, Godel

Source : Comasel, SCL

L'immixtion de Senelec dans les périmètres des concessionnaires a pour inconvénient de mettre en face dans une même zone, deux modes de facturation différents avec et sans forfait qui font que les populations ont tendance à rejeter le forfait mensuel pratiqué par les concessionnaires et réclament l'application du système de tarification de la Senelec jugé plus avantageux pour les populations.

Selon le DG, l'ASER veillera aux respects des dispositions prévues dans les règlements de service des CER en collaboration avec le régulateur et travaillera avec la Senelec et le comité de raccordement créé au niveau du ministère pour minimiser les risques d'immixtion dans les zones des autres CER.

Recommandation n°22 :

La Cour demande au :

- **Directeur général de l'ASER de :**
 - **veiller au respect :**
 - ✓ **des délais de raccordement de la clientèle par les concessionnaires ;**
 - ✓ **par la Senelec de l'exclusivité de la distribution de l'électricité des concessionnaires dans leurs périmètres ;**
 - **en rapport avec le Directeur général de l'Agence nationale des Energies renouvelables de privilégier les communes rurales dans le programme des lampadaires solaires et promouvoir l'utilisation d'ampoules basse consommation pour l'éclairage public ;**
- **Directeur général de la Senelec de faire cesser les raccordements effectués par ses services dans les périmètres attribués aux concessionnaires.**

7.9. Limites de l'harmonisation tarifaire transitoire

Face aux difficultés d'adhésion des populations rurales au service public d'électricité qui risquaient de compromettre la stratégie d'accès universel et l'équilibre financier des concessionnaires, l'Etat a décidé en 2018 de mettre fin à la différenciation tarifaire entre la Senelec et les concessionnaires en harmonisant leurs tarifs. Mais, compte tenu des moyens nécessaires (modification des systèmes de comptage, reconfiguration des compteurs, modification des règlements de service), il a été retenu de commencer par une période transitoire avec l'alignement des tarifs des concessionnaires sur la tranche sociale de Senelec avant de passer par la phase intégrale.

Tableau n°34 : tarifs d'électricité des concessions

	<i>Avant harmonisation</i>	<i>Après harmonisation</i>
	<i>Tarifs clients en FCFA/kWh</i>	<i>Tarifs clients en FCFA/kWh</i>
ERA	144	90,47
Comasel SL	140	90,47
Comasel LG	137	90,47
SCL	154	90,47

Source : CRSE

Cette baisse des tarifs a eu un impact significatif sur le nombre de raccordements dans les concessions qui est passé de 23 942 à 47 838 ménages entre 2018 et 2021 et a permis d'assurer la viabilité des sociétés concessionnaires d'électrification rurale grâce à la compensation tarifaire de l'Etat.

Tableau n°35 : évolution du nombre de clients raccordés par les concessionnaires

<i>Concessionnaire</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Comasel Saint-Louis	8 090	11 191	11 759	12 878
Comasel Louga	6 328	9 858	10 029	12 031
ERA	5 853	6 539	9 062	12 097
SCL	3 671	7 145	9 230	10 832
Total	23 942	34 733	40 080	47 838

Source : CRSE

Malgré ces avancées, l'analyse de la mise en œuvre de la phase transitoire de l'harmonisation tarifaire a permis de relever plusieurs contraintes dans le système de tarification, le financement de la compensation tarifaire et le périmètre de l'harmonisation tarifaire.

7.9.1. Insuffisance des ressources destinées au paiement de la compensation tarifaire

L'Etat, a décidé d'harmoniser en 2018, les tarifs de l'électricité de la Senelec et des Concessionnaires et le Fonds spécial de Soutien au secteur de l'Energie (FSE) a été chargé de compenser le manque à gagner et les coûts résultant de la mise en œuvre de cette harmonisation.

Cette compensation tarifaire est financée principalement par l'Etat et par le Fonds de Préférence de l'Energie qui est alimenté par une dotation annuelle de la Senelec et par les ressources du sous-secteur des hydrocarbures (ristourne sur les droits fixes et les loyers superficiaires liquidés et recouverts par la Société des Pétroles du Sénégal (Petrosen) les frais d'acquisition de cahiers de charges lors d'un appel d'offres pour l'exploration des blocs pétroliers ; les frais d'instruction de dossiers, des infractions et amendes pour inexécution des engagements de travaux et les bonus de signature issus des Contrats de Partage de Production).

Tableau n°36 : financement de la compensation tarifaire entre 2019 et 2021

<i>Années</i>	<i>2 019</i>	<i>2 020</i>	<i>2 021</i>
Demandes de compensation reçues	1 566 453 369	1 917 657 937	2 357 397 765
Paiements effectués par le FSE	904 621 078	1 647 441 914	1 456 353 082
Quote-part Fonds de préférence à l'Electricité			822 426 536
Dotation budgétaire	904 621 078	1 647 441 914	633 926 546
Arriérés de paiement	661 832 291	270 216 023	901 044 683

Source : FSE

Le tableau ci-dessus montre que la part du Fonds de préférence de l'Energie institué par décret n° 2019-1884 du 18 novembre 2019 pour financer la compensation tarifaire est faible et ne représente que 17% des ressources payées obligeant ainsi l'Etat à apporter l'essentiel des ressources soit 83%. Par conséquent, le financement pérenne de ce mécanisme de compensation n'est pas assuré et il a un impact sur le budget de l'Etat.

Il en résulte des retards importants dans le délai de règlement de la compensation tarifaire par le FSE. Le délai contractuel est fixé à 30 jours après dépôt du dossier complet mais il a été constaté que ces délais ne sont pas respectés et qu'il subsiste des arriérés de paiement sur les gestions 2019 à 2021 d'un montant de 1 833 092 997 FCFA qui entraînent des difficultés de trésorerie au niveau des concessionnaires.

Dans ses réponses, le Ministre des Finances et du Budget affirme que les dispositions nécessaires seront prises pour rendre effectives les recommandations en vue de respecter les engagements de l'Etat pour assurer le fonctionnement adéquat du fonds de soutien à l'Energie.

7.9.2. Un mode de facturation peu avantageux pour les clients

L'harmonisation des tarifs devrait se traduire par la cessation de l'application des forfaits aux clients au profit d'une facturation basée sur le nombre de kWh consommé et mesuré par un compteur. Cependant, il a été relevé que les concessionnaires COMASEL dans la zone nord (Saint Louis-Dagana Podor) et centre (Louga-Linguère-Kébémér) et SCL (Mbour) ont maintenu le système de la recharge obligatoire et supplémentaire que les populations rurales considèrent comme la principale contrainte dans leur offre de services.

Tableau n°37 : offre commerciale des concessionnaires

Services	Recharge obligatoire mensuelle			Recharge supplémentaire	
	Montant	validité	observation	validité	Observation
Option 1 COMASEL	1646 Fcfa	2 mois	Le crédit restant est remis à zéro au terme des 2 mois	1 mois	Reste valable à la consommation sans durée de validité
Option 1,2, 3 SCL (usage domestique)	1646 2596 4687	1 mois	Le crédit restant est remis à zéro au début du mois suivant		
Option 4 COMASEL	6860 Fcfa	1 mois	Le crédit restant est remis à zéro au début du mois suivant		
SCL	8106	1 mois			

Sources : COMASEL, SCL

En effet, le client est tenu de régler le forfait arrêté par option même si le crédit n'est pas consommé, ce qui constitue une rupture d'égalité par rapport aux clients de la Senelec et du Concessionnaire ERA qui n'appliquent pas ce forfait obligatoire.

Ce mode de facturation qui vise à garantir des revenus minimums au concessionnaire est pénalisant pour les populations à revenus modestes.

Selon le Directeur général de l'ASER, ce problème sera pris en charge par l'harmonisation définitive dont le processus est en cours avec la CRSE.

7.9.3. L'exclusion des ERILS et des GDT de l'harmonisation tarifaire.

Les ERILS et les GDT contribuent pour 1,2% au taux d'électrification rurale mais leurs clients sont exclus du bénéfice de la compensation tarifaire alors que les tarifs appliqués qui sont compris entre 100 et 150 FCFA sont supérieures à la tranche sociale de Senelec (90,47 Fcfa /kw/h appliquée aux concessionnaires.

La non prise en compte des ERILS et des GDT dans l'harmonisation des tarifs d'électricité constitue une rupture d'égalité pour les populations bénéficiaires de leur service par rapport aux clients des concessionnaires et de Senelec.

Selon le Ministre du Pétrole et des Energies, l'intégration des ERILS et des GDT dans le système d'harmonisation tarifaire sera examinée en tenant compte de sa soutenabilité financière pour l'Etat.

7.9.4. Lenteurs dans la signature des contrats des ERILS

Au 31 décembre 2021, l'ASER a comptabilisé 7 ERILS dont certains exercent depuis 2014 mais seul un opérateur a obtenu une licence d'exploitation. Or, le Code de l'Electricité prévoit en son article 18 que « *toute entreprise envisageant de vendre de l'énergie électrique doit au préalable obtenir du Ministre chargé de l'Energie une licence à cet effet. La licence, à laquelle est annexé un cahier des charges, détermine le champ d'application territorial le cas échéant, la durée et les obligations de service public qui s'imposent à l'entreprise titulaire. Elle indique le type et la consommation d'énergie électrique des clients que le titulaire peut desservir* ».

Les demandes de licence ont été instruites et transmises par la CRSE au Ministère qui est chargé de les délivrer aux opérateurs. Par conséquent, les ERILS continuent d'exploiter sans licence, en violation de la réglementation.

Selon le Ministre du Pétrole et des Energies il n'y a pas d'instance de signature de licences d'exploitation des projets d'électrification rurale d'initiative locales (ERILs) au niveau Ministère du Pétrole et des Energies. Tous les dossiers qui ont été reçus dans ce cadre, ont été transmis à la CRSE pour instruction.

Recommandation n°23 :

La Cour demande au :

- **Ministre du Pétrole et des Energies :**
 - **d'étudier l'intégration des ERILS et des Gestionnaires Délégués Transitoires dans le système d'harmonisation tarifaire ;**
 - **en rapport avec le Président de la CRSE, de diligenter l'instruction et la signature des demandes de licences d'exploitation des projets d'Electrification rurale d'initiative locale (ERILS) ;**
- **Ministre des Finances et du Budget de doter le Fonds de Soutien à l'Energie de ressources financières suffisantes pour la prise en charge dans les délais de la compensation tarifaire au profit des concessionnaires d'Electrification rurale ;**

- **Directeur général de l'ASER en rapport avec la Commission de Régulation du Secteur de l'Energie de parachever l'harmonisation tarifaire à travers un système de facturation basé sur la consommation réelle de l'abonné pour tous les concessionnaires.**

7.9.5. Difficultés d'application de la fiscalité relative aux projets d'électrification rurale

La convention cadre entre l'ASER et le Gouvernement qui fixe le régime fiscal et douanier des projets d'électrification rurale prévoit en son article 5 « au titre de la fiscalité intérieure », la prise en charge par l'Administration de la TVA facturée par les fournisseurs, prestataires locaux de biens services et travaux nécessaires à la réalisation des projets d'électrification rurale ».

Dans ce cadre, les Concessionnaires utilisent des sous-traitants locaux qui leur facturent la TVA mais le remboursement de ces crédits TVA aux concessionnaires accuse des retards importants pouvant aller jusqu'à 2 ans avec des instances de remboursement de 521 489 137 FCFA pour SCL et 855 983 505 pour COMASEL

En outre, la question de la restitution de la TVA sur les achats d'énergie se pose aux concessionnaires. En effet, la Senelec facture aux opérateurs ruraux, la TVA sur leurs achats d'électricité alors que la plus grande partie de leur clientèle, ayant un niveau de consommation faible, en est exonérée. Par conséquent, la récupération du crédit de TVA ainsi généré n'est pas prise en compte et pénalise les opérateurs d'Electrification rurale.

7.9.6. Arriérés de paiement de la subvention d'investissement aux concessionnaires

Les conventions de financement signées avec les concessionnaires fixent les modalités d'accès et de mobilisation de la subvention d'investissement qui constitue la contribution de l'Etat à leur programme d'investissement. Elle est versée à l'opérateur et varie en fonction notamment de la taille de la concession, du niveau des infrastructures existantes, du nombre de ménages à raccorder.

Tableau n°38 : arriérés de paiement de la subvention d'investissement aux concessionnaires

<i>Concessionnaires</i>	<i>période de factures</i>	<i>Délai de paiement fixé par la convention de financement</i>	<i>Instances de paiement</i>
Comasel Saint louis	2018-2020-2021	60 jours	350 622 090
Comasel Louga	Factures 2018-2019- 2020	60 jours	277 576 204

Source : ASER

Selon les dispositions conventionnelles, les délais de paiement sont de 60 jours suivant la présentation des factures à l'ASER mais il faut noter l'accumulation d'arriérés de paiement qui remontent aux gestions 2018, 2019 et 2020. Ces arriérés impactent la capacité de financement des investissements du concessionnaire.

Selon le DG, l'ASER a toujours plaidé pour une dotation soutenue du BCI en ce qui concerne les subventions PPER et elle utilise souvent ses ressources propres pour atténuer la dette due aux concessionnaires. La faiblesse de la dotation budgétaire amène l'Agence à faire des arbitrages et à payer cette subvention en fonction des disponibilités budgétaires et financières.

Recommandation n°24 :

La Cour demande au :

- **Ministre des Finances et du Budget :**
 - **de respecter la convention fiscale relative aux projets d'électrification rurale notamment le remboursement des crédits TVA des concessionnaires en instances de paiement ;**
 - **d'examiner la question de la TVA facturée par la Senelec sur les achats d'énergie des concessionnaires ainsi que des crédits de TVA qui résultent de la facturation aux clients de la tranche sociale.**
- **Directeur général de l'ASER de respecter les délais de paiement de la subvention d'investissement aux concessionnaires.**

7.9.7. Déficit d'exploitation des mini centrales solaires du PUDC

Les informations recueillies auprès d'opérateurs d'électrification rurale ont révélé l'existence dans plusieurs villages des départements de Bakel, Goudiry Matam situés dans les périmètres attribués à Senelec, de mini centrales solaires installées par le PUDC depuis plusieurs années mais qui ne sont ni transférées à l'ASER, ni exploitées par la Senelec.

Cette situation expose ces mini centrales à des risques de détérioration, de vols du matériel et traduit le déficit de communication entre le PUDC, l'ASER et la tutelle technique qui a en charge la coordination des interventions de tous les acteurs de l'électrification rurale.

Recommandation n°25 :

La Cour demande au Ministre en charge du Pétrole et des Energies de prendre les dispositions nécessaires pour que les mini centrales solaires installées par le PUDC dans les régions de Matam, Goudiry et Bakel puissent être exploitées par l'ASER.

CONCLUSION

Au cours de la période 2018-2021 sous revue, le taux d'électrification rurale est passé de 42% à 58% grâce aux efforts combinés de l'ASER (dont les projets gérés directement ont permis d'atteindre 53%) mais aussi de tous les acteurs du secteur en vue de l'atteinte de l'objectif d'accès universel à l'horizon 2025. Cependant, force est de constater au regard du gap de 42% à combler en 4 ans pour l'accès universel que l'électrification rurale reste encore un défi majeur pour résorber les inégalités entre les milieux rural et urbain.

La mise à jour du Plan opérationnel pour l'accès universel à l'électricité a fait ressortir un gap de 15675 localités rurales à électrifier d'ici 2025 pour permettre à 3 717 925 personnes d'avoir accès à l'électricité.

Pour ce faire, l'ASER a en charge parallèlement aux projets en cours, les composantes : finalisation de 177 km de dorsales (sur 354 km), l'électrification de 7 chefs-lieux de communes, la finalisation de 770 localités des projets à l'arrêt et l'électrification de 3868 localités prioritaires pour un coût estimatif de 300 milliards de FCFA.

Toutefois, au regard des contraintes et manquements décelés dans la gestion de l'Agence, des mesures correctrices devront être prises pour lui permettre de remplir ses missions et jouer pleinement son rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée de l'Electrification rurale à savoir :

- l'application de procédures formalisées avec l'adoption du manuel de procédures actualisé;
- la maîtrise de ses charges de personnel et de fonctionnement ;
- la correction des manquements relevés dans la gestion comptable, fiscale et l'audit interne ;
- la mise en place d'un cadre de performance par la signature d'un contrat de performance avec la tutelle technique et financière et d'un système d'évaluation du personnel ;
- la mobilisation des ressources nécessaires au financement des projets d'électrification rurale ;
- une meilleure gouvernance du Fonds d'Electrification rurale par la mise en place de son organe de supervision et l'utilisation des ressources du FER conforme au décret qui le crée et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement ;
- un meilleur pilotage des projets d'ER en vue de lever les contraintes opérationnelles et financières des entreprises ;
- l'accélération du taux d'ER dans les concessions en mettant en place un mécanisme de financement des extensions, en adaptant le dimensionnement du réseau et des centrales solaires aux besoins des populations rurales ;
- un meilleur suivi de la qualité des services d'électricité offerts aux populations rurales ;
- la révision du système de tarification dans les concessions par la suppression du forfait obligatoire ;
- la correction des limites identifiées dans l'harmonisation tarifaire transitoire ;
- l'octroi de licences d'exploitation aux ERILS ;
- la levée des contraintes dans l'application de la convention fiscale et douanière ;

S'agissant de la question tarifaire, l'attention des autorités en charge du secteur de l'Electricité est attirée sur le passage de l'harmonisation tarifaire transitoire à la phase intégrale. Cette dernière sera marquée par l'application du système de tarification de la Senelec qui comprend des prix différenciés en fonction des 3 tranches (1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème}) alors que depuis 2018, le tarif dans les zones rurales est celui de la 1^{ère} tranche dite « tranche sociale » de la Senelec soit 90,47 Fcfa/KWh pour les usages domestiques et professionnels.

Aussi, les populations rurales risquent d'être fortement impactées si on devait leur appliquer les 2^{èmes} et 3^{èmes} tranches de la Senelec. Les conséquences seraient encore plus dramatiques pour les usages professionnels dont le prix au KWh pourrait passer pour les catégories professionnelles Petite Puissance de 90,47 Fcfa à 163,81 et 208,63 Fcfa selon la tranche et constituer une menace pour la viabilité des activités économiques et productives dans les zones rurales.

Compte tenu des niveaux de pauvreté en milieu rural où 53,6% de la population vit sous le seuil de pauvreté contre 19, 8% en milieu urbain, il y a lieu de veiller sur l'harmonisation des tarifs entre les zones rurales et urbaines afin qu'elle réponde aux objectifs d'équité et favorise l'atteinte de l'accès universel à l'électricité en 2025.

Le Président de Chambre

Abdoul Madjib GUEYE