



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi

**CONTRÔLE DE LA GESTION DE LA DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE
L'EQUIPEMENT DU MINISTERE DE LA SANTE ET
DE L'ACTION SOCIALE
GESTIONS 2015 - 2018**

RAPPORT DEFINITIF

DELIBERE

Le présent rapport définitif portant sur le contrôle de la gestion de la Direction générale de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) pour les gestions de 2015 à 2018 est adopté par la Chambre des Affaires administratives, en sa séance du 27 juillet 2022, conformément aux dispositions des articles :

- 3, 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 ;
- 12, 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.

Ont assisté à la séance :

- Monsieur Sabara Diop, Président de la Chambre des Affaires administratives, par intérim;
- Monsieur Papa Gallo Lakh, Conseiller référendaire ;
- Monsieur Papa Demba DIAO, Conseiller ;
- Madame Nna Fatoumata Dramé, Conseiller, rapporteur ;
- Maître Ngoné Diop Sy, Greffière de la Chambre.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BCI : Bureau du Contrôle Interne
BOA : Banque of Africa
CBM : Contrôle Budgétaire Ministériel
CDMST : Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CM : Commission des Marchés
CMU : Couverture Maladie universelle
CPM : Cellule de Passation des Marchés
CR : Cost Remboursement
CRV : Comité régional de Validation
DAFP : Division de l'Administration des Finances et du Personnel
DAGE : Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DCMP : Direction Centrale des Marché publics
DGS : Direction Générale de la Santé
DIEM : Direction des infrastructures des équipements et de la maintenance
DMTA : Division du Matériel et du Transit Administratif
DODP : Direction de l'ordonnancement des dépenses publiques
DPPD : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DPRS : Direction de la Planification, de la Recherche et des Statistiques
DPSAO : Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres
DPSB : Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire
DRP : Demande de Renseignements et de Prix
DRPCO : Demande de Renseignement et de Prix à Compétition Ouverte
DRPCR : Demande de Renseignement et de Prix à Compétition Restreinte
FARA : Fixed Reimbursement agreement
FRAP : Feuille de Révélation et d'Analyse des Problèmes
GAR : Gestion axée sur les résultats
GAVI : Global Alliance for Vaccines and Immunization
GDF : Global Drug Facility
G2G : Gouvernement à Gouvernement
IAAF : Inspection de l'Administration et des Finances
IPRES : Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
LFI : Loi de Finances initiale
LFR : Loi de Finances rectificative
LOLF : Loi organique relative aux lois de Finances
MEFP : Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan
MSAS : Ministère de la Santé et de l'Action Sociale
NFM : New funding model (nouveau modèle de financement)
OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
PAP : Programme Annuel de Performance
PASMESSIS : Projet d'Amélioration de la santé de la mère, de l'enfant et du système d'information sanitaire
PFSN : Projet de Financement Santé Nutrition
PIC : Programme Indicatif de Développement
PNDS : Plan National de Développement Sanitaire
POCT : Plan Opérationnel des Collectivités Territoriales
PPM : Plan de Passation des Marchés
PRSS : Projet de renforcement des systèmes de Santé

PSE : Plan Sénégal émergent
PTA : Plan de Travail Annuel
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
REDISSE : Projet régional de renforcement des systèmes de surveillance des malades
RGCP : Règlement général de la comptabilité publique
RM : Région Médicale
RSS : Renforcement des Systèmes de Santé
SCI : Système de Contrôle interne
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SPM : Spécialiste en Passation des Marchés
UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine
UNICEF : Fond des Nations Unies pour l'Enfance
UNOPS : United Nations Office for Project Services
USAID : Agence Américaine pour le Développement

TABLE DES MATIERES

DELIBERE	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	3
INTRODUCTION	8
➤ Contexte	8
➤ Compétence de la Cour	9
➤ Objectifs, portée et étendue de l’audit	9
➤ Méthodologie et limites de l’audit	10
- Approche d’audit	10
- Normes d’audit	10
- Déroulement des travaux d’audit	10
Chapitre 1^{er} : L’ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA DAGE	12
1.1. Une organisation non conforme aux textes en vigueur	12
1.1.1 Absence d’arrêté portant organisation de la DAGE	12
1.1.2. Mise en place de services non prévus par le décret	13
1.2. – Des insuffisances dans le système de contrôle interne mis en place	14
1.2.2. – Un défaut de mise à jour du manuel de procédures administratives et financières du PNDS	14
1.2.2 – Faiblesses de l’organe chargé de la vérification des processus	15
1.2.2.1. Faiblesse de l’effectif de bureau du contrôle interne	15
1.2.2.2. – Faiblesse du point de vue du profil et de la production de travaux d’audit	16
1.3. – La gestion du personnel	17
1.3.1. Des actes pris par une autorité non compétente	17
1.3.2. Des ressources humaines insuffisamment valorisées	19
Chapitre II- LA GESTION BUDGETAIRE	21
2.1- Des insuffisances dans le processus de planification budgétaire	22
2.1.1.- Faible implication du niveau déconcentré dans la préparation du budget	23
2.1.2 - Coordination insuffisante entre la DAGE et la DPRS	24
2.2.- Des manquements dans l’exécution budgétaire	25
2.2.1- Dépenses imputées sur des chapitres non prévus à cet effet	25
2.2.2. Achat de billet d’avion en classe business pour le DAGE en violation de la réglementation	28
2.2.3. Défaut d’archivage de documents comptables	28

Chapitre III- LA GESTION FINANCIERE DES FONDS ISSUS DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS	30
3.1- Les principaux Partenaires techniques et financiers (PTF).....	30
3.1.1- Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	30
3.1.2- L'USAID.....	31
3.1.3- La Banque mondiale	31
3.1.4- La Coopération luxembourgeoise (Lux-Dev)	31
3.1.5- L'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI)	31
3.2- Des manquements dans la gestion financière des financements des PTF	32
3.2.1- Défaut de production de rapports d'audits	32
3.2.2. Dysfonctionnements constatés dans l'exécution du programme du Fonds mondial	33
3.2.2.1- Virements irréguliers de fonds au profit de Global Drug Facility (GDF)	33
3.2.2.2- Défaut de contrôle entraînant des paiements à un faux fournisseur.....	34
3.2.2.3- Défaut de reversement des prélèvements sociaux et fiscaux	36
3.2.3- Dysfonctionnements dans le traitement des pièces justificatives.....	38
3.2.4- Mauvais suivi de la gestion des fonds alloués aux sous bénéficiaires de financement.....	38
Chapitre IV- LA GESTION DES MARCHES PUBLICS CONFIES A LA DAGE.....	40
4.1. Constitution tardive de la commission des marchés	40
4.2 - Non-respect du délai d'attribution des marchés	41
4.3. Des dossiers de marchés présentant des incohérences.....	41
4.4.- Des offres sur des matières de même nature présentant des écarts de prix importants	42
4.5 – Existence de fractionnements de marchés	43
4.7.- Défaut de production de rapports périodiques sur l'état d'exécution des marchés et des acquisitions	45
Chapitre V- LA GESTION DES MATIERES	47
5.1 - Mauvaise tenue des livres-journaux des mouvements des matières	47
5.2 - Défaut de codification et d'étiquetage de matières du 1^{er} groupe	49
5.3 - Gestion des véhicules par un agent non désigné comptable des matières	50
5.4 - Défaut de mise à la réforme de certaines matières	51
5.5 - Non-respect de la réglementation en matière de dotation de carburant	52
5.5.1 Dotation de carburant à des agents non affectataires de véhicules administratifs	56
5.5.2 – Carences dans l'élaboration des notes de service 2017 et 2018 attribuant une dotation mensuelle de carburant	57

5.5.3 – Dotation mensuelle de carburant dépassant la limite autorisée	58
5.5 - Mauvaise tenue des magasins de stockage des matières.....	59

INTRODUCTION

➤ Contexte

La Constitution du Sénégal garantit le droit à la santé et à un environnement sain. Elle pose en son article 17 le principe de l'obligation de l'Etat et des collectivités publiques à veiller à la santé physique et morale des populations.

Conscient de l'importance de la santé dans la vie des populations et de son impact sur la productivité en particulier et sur le développement en général, l'Etat du Sénégal a choisi de faire de la Santé un secteur prioritaire.

C'est ainsi que depuis les années 90, plusieurs Plans nationaux de développement sanitaire (PNDS), documents de référence en matière de politique de santé, ont été élaborés dans le but d'accélérer la mise en œuvre des différents programmes de prévention et d'offre de service de santé.

En 2009, le deuxième plan (PNDS 2009- 2018) a été élaboré et définit les orientations stratégiques en matière de mise en œuvre de la politique sanitaire et les objectifs sectoriels qui concourent à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Celui-ci a été mis en œuvre dans un contexte de réformes des finances publiques initiées par l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Ces réformes visent, à travers les budgets-programmes, notamment à assurer une meilleure allocation des ressources par la mise en œuvre d'outils de planification comme le Cadre des dépenses sectoriel à moyen Terme (CDSMT) devenu Document de Programmation pluriannuel des Dépenses (DPPD), le Projet annuel de performance (PAP) et le Rapport annuel de performance (RAP). Ces réformes préconisent également l'utilisation des outils tels que le Plan de travail annuel (PTA) et le rapport financier pour permettre l'amélioration de la programmation et du suivi budgétaires d'une part, et de l'exécution et du contrôle des dépenses effectuées par le ministère d'autre part.

L'objectif consiste à asseoir dans tous les secteurs une culture de performance et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources annuellement allouées.

Par ailleurs, en conformité avec l'atteinte des objectifs de l'axe II de la phase I du Plan Sénégal Emergent « capital humain, protection sociale et développement durable », le Ministère en charge de la Santé et de l'Action sociale a élaboré sa lettre de politique sectorielle (2016- 2025) articulée autour de « l'ambition de faire du Sénégal un pays où tous les individus, tous les ménages et toutes les collectivités bénéficient d'un accès universel à des services de santé et d'action sociale de qualité sans aucune forme d'exclusion et où il leur est garanti un niveau de santé et de bien-être économiquement et socialement productif ».

Pour atteindre cet objectif, le ministère dispose de moyens humains, financiers et matériels notamment un budget cumulé d'un montant de 645 646 294 995 FCFA sur la période revue, compte non tenu des financements extérieurs. Certains de ces moyens sont gérés par la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE).

C'est dans ce cadre que la Cour des Comptes a décidé d'inscrire dans le programme annuel de de contrôle de 2019, l'audit de la gestion de la Direction générale de l'Administration et de l'Equipement du ministère en charge de la Santé et de l'Action sociale sur la période 2015 à 2018. Cette dernière coïncide avec la fin de l'exécution du deuxième PNDS mais également avec l'achèvement du premier Programme d'actions prioritaire (PAP1) du PSE.

Les attributions de la DAGE, pendant la période sous revue, sont fixées par le décret n° 2004-1404 du 04 novembre 2004 portant organisation du Ministère de la Santé et de la Prévention médicale.

La DAGE a pour mission, selon l'article 29 du décret n° 2004-1404 du 4 novembre 2004 du décret précité, de préparer et d'exécuter le budget, de concevoir la politique en matière d'acquisition, de réalisation et de maintenance des infrastructures et des équipements et de gérer également la comptabilité des deniers et matières

Toutefois, ce décret a été abrogé et remplacé par le décret n° 2020-936 du 03 avril 2020 portant organisation du Ministère de la Santé et de l'Action sociale.

Durant la période sous revue, les fonctions de Ministre de la Santé ont été occupées par Professeur Awa Marie Coll Seck (2015 à septembre 2017) et Monsieur Abdoulaye Diouf Sarr (septembre 2017 à mai 2022).

Les fonctions de DAGE ont été successivement exercées par :

- Madame Ndèye Coumba Guissé Dramé, économiste, du 27 juin 2012 au 06 février 2017 ;
- Monsieur Thiendella Babou, comptable, du 07 février au 20 octobre 2017 ;
- Monsieur Ousseynou Ngom, planificateur, depuis le 21 octobre 2017.

➤ **Compétence de la Cour**

Le contrôle de la gestion de la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement du Ministère de la Santé et de l'Action sociale pour les gestions de 2015 à 2018 est effectué sur la base des articles 30 et 43 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 et de l'article 8 du décret n°2013- 1349 fixant les modalités d'application de ladite loi organique.

Selon ces dispositions, la Cour des Comptes s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics », apprécie la qualité de la gestion et formule, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes.

➤ **Objectifs, portée et étendue de l'audit**

La vérification de la DAGE du ministère de la Santé et de l'Action sociale constitue un audit de conformité dont l'objectif principal est de vérifier si les procédures et pratiques de gestion de la DAGE utilisées pour remplir ses missions déclinées à l'article 29 du décret n° 2004-1404 précité sont conformes à la réglementation en vigueur et aux normes admises en la matière.

Cet objectif global repose sur cinq objectifs spécifiques qui consistent à s'assurer que la DAGE du MSAS :

- ✓ dispose d'une structure organisationnelle qui lui permet de remplir correctement sa mission et d'un système de contrôle interne efficace qui protège les actifs et l'exercice d'opérations conformes aux lois et règlements ;
- ✓ procède à une bonne planification et une correcte exécution budgétaire ;
- ✓ utilise les financements issus des partenaires techniques et financiers conformément à leur destination ;
- ✓ respecte la réglementation relative aux marchés publics ;
- ✓ respecte la réglementation relative à la comptabilité des matières.

Ce contrôle de la Cour porte sur le fonctionnement interne de la DAGE et sur ses activités en tant que structure support des autres centres de responsabilité du Ministère et couvre les gestions de 2015 à 2018 bien que le rapport puisse faire référence à des situations antérieures ou postérieures à cette période qui ont été analysées ou qui donnent lieu à des constats.

Cependant, est exclu du champ de cet audit, la mission de la DAGE relative à la conception de la politique en matière d'acquisition, de réalisation et de maintenance des infrastructures et des équipements. En effet, bien que liée à l'activité de la DAGE, la conception de cette politique constitue une activité transversale au niveau du Ministère.

D'ailleurs, cette mission a été confiée à la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) qui est désormais responsable de la bonne exécution de la politique en matière de conception des infrastructures, du suivi de leur exécution ainsi que du choix des équipements et de leur maintenance.

➤ **Méthodologie et limites de l'audit**

- **Approche d'audit**

Afin d'apprécier la mise en œuvre d'actions concourant à atteindre les objectifs fixés à la DAGE, l'équipe a adopté une approche basée sur les risques. L'analyse et l'évaluation des risques ont permis de se focaliser sur des domaines sensibles de la gestion pour lesquels des anomalies significatives sont susceptibles d'être relevées.

Pour mettre en œuvre cette approche, les techniques de vérification qui sont utilisées concernent principalement l'examen des documents, l'analyse des données probantes, les entrevues avec divers intervenants, les tests de conformité sur un échantillon de pièces justificatives et la réalisation d'examens analytiques.

- **Normes d'audit**

Les travaux d'audit ont été effectués conformément aux procédures de la Cour des Comptes et dans le respect des normes internationales de l'ISSAI 100, 400 et 4000 sur les audits de conformité établies par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle (INTOSAI).

- **Déroulement des travaux d'audit**

L'équipe n'a pas rencontré de difficultés majeures lors du contrôle. Les entités concernées ont coopéré avec les auditeurs de la Cour ; la majeure partie des documents demandés ont été mis à leur disposition.

Toutefois, il a été noté l'incomplétude de certains documents rendant ainsi complexe leur exploitation.

De même, le contrôle s'est déroulé dans un contexte de pandémie qui a entraîné un ralentissement du rythme de certaines diligences en raison notamment de la forte implication des services centraux et déconcentrés du MSAS, plus particulièrement de la DAGE, dans la lutte contre la propagation de la maladie à coronavirus.

➤ **Plan du rapport**

Le présent rapport définitif s'articule autour des points ci-après :

- ✓ l'organisation et le fonctionnement de la DAGE ;
- ✓ la gestion budgétaire ;
- ✓ la gestion financière des fonds issus des partenaires techniques et financiers ;
- ✓ la gestion des marchés publics confiés à la DAGE ;
- ✓ la tenue de la comptabilité des matières.

Chapitre 1^{er} : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA DAGE

L'organisation de la DAGE était fixée par l'article 30 du décret n° 2004-1404 du 04 novembre 2004 précité. Elle comprenait :

- la Division des Affaires administratives, financières et comptables ;
- la Division de la Programmation et du Suivi budgétaires ;
- la Division des Equipements et de la Maintenance ;
- la Cellule des Marchés ;
- le Bureau de Contrôle interne.

Il a été constaté que l'organisation n'était pas conforme aux textes en vigueur durant la période sous revue. En outre, le système de contrôle interne mis en place présente des insuffisances qui pourraient entraver la bonne mise en œuvre des missions qui lui ont été confiées.

1.1. Une organisation non conforme aux textes en vigueur

A l'instar des autres départements ministériels, la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) du MSAS constitue une structure transversale dont la mission essentielle est de soutenir, sur le plan logistique et financier, les autres directions et services pour les aider à atteindre leurs objectifs.

Pour réaliser ses missions, la DAGE s'appuie sur une organisation qui lui facilite l'exécution des actions.

Toutefois, sa structuration n'était pas conforme avec les dispositions du décret précité. En effet, des notes de service ont été prises en lieu et place d'arrêtés pour fixer l'organisation et le fonctionnement de la DAGE et des structures non prévues par le décret ont été créées.

1.1.1 Absence d'arrêté portant organisation de la DAGE

En vertu des dispositions de l'article 42 du décret n° 2004-1404 précité, « *l'organisation et le fonctionnement des directions (...) sont fixés par arrêté (s) du ministre de la Santé et de la Prévention médicale* ». Cette disposition n'a pas été appliquée dans sa rigueur.

En 2011, deux actes ont été pris pour organiser et répartir les compétences entre les différentes structures de la DAGE.

D'abord, le ministre de la Santé et de la Prévention de l'époque, Monsieur Modou Fada Diagne a pris la note de service n° 002820/MSP/DAGE du 21 mars 2011 par lequel il a fixé l'organisation de la DAGE en précisant que ladite note est prise dans la perspective de la réorganisation du ministère de la Santé et de la Prévention.

Ensuite, l'ancien DAGE, Monsieur Ibrahima Aw, par note de service n° 000556/MSP/DAGE du 8 avril 2011 a procédé à la répartition des compétences entre les différentes divisions créées par la note de service n° 002820/MSP/DAGE précitée.

Cependant, même si le ministre est fondé à prendre un acte pour organiser les services de son département, il doit le faire dans les conditions prévues par l'article 42 du décret précité.

Or, en la matière il a laissé le soin au directeur de répartir les tâches entre les différentes structures.

Même si cet acte a été pris en 2011 par l'ancien directeur, M. Ibrahima Aw, il appartenait aux directeurs successifs de prendre les mesures préparatoires nécessaires pour qu'un arrêté en bonne et due forme soit pris par le ministre chargé de la Santé en vue de fixer et organiser dans leur plénitude les attributions des différentes structures de la DAGE.

1.1.2. Mise en place de services non prévus par le décret

Aux termes de l'article 30 du décret n° 2004-1404 du 04 novembre 2004 précité, la Direction de l'administration générale et de l'Equipeement comprend *la division des Affaires administratives, financières et comptables, la division de la Programmation et du Suivi budgétaire, la division des Equipements et de la maintenance, la cellule des marchés et le bureau du Contrôle interne.*

Cependant, dans les faits, la note de service n° 002820/MSP/DAGE du 21 mars 2011 précitée a créé au sein de la DAGE les structures suivantes :

- des services directement rattachés au directeur, à savoir le bureau du courrier, le contrôle interne, le bureau de gestion du siège et le bureau Energie ;
- des divisions scindées en bureaux telles que :
 - la Division de l'Administration, des Finances et du Personnel (4 bureaux : Gestion du personnel, Finances et Comptabilité, Engagements et Comptabilité des matières) ;
 - la Division de la Programmation et Suivi budgétaire (DPSB avec 3 bureaux : Programmation budgétaire, Suivi exécution budgétaire et Analyse financière) ;
 - la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres (DPSAO avec 3 bureaux : Appels d'offres Etat, Appels d'offres Bailleurs, Approvisionnements) ;
 - la Division du Matériel et Transit administratif (DMTA avec 3 bureaux et un garage : Défiscalisation des dons, Matériel, Suivi des Admissions temporaires et Garage central.

Ces divisions et bureaux notamment la DPSAO, la DMTA, le bureau de gestion du siège et le bureau Energie n'étaient pas prévus par l'article 30 du décret 2004-1404 du 04 novembre 2004 précité.

Selon madame Ndèye Coumba Guissé Dramé et monsieur Thiendella Babou, anciens DAGE du MSAS, l'arrêté ne pouvait pas être pris dans la mesure où un projet de décret portant organisation du ministère était déjà introduit et que son processus d'instruction, qui a pris beaucoup de temps, n'a abouti qu'en 2020 avec le décret n°2020-936 du 03 avril 2020 y relatif. Quant à monsieur Ousseynou Ngom, il précise qu'en application de l'article 86 dudit décret, le projet d'arrêté portant organisation de la DAGE a été soumis à la signature de l'autorité.

Pour la Cour, bien que le décret portant organisation du MSAS ait été adopté, il n'en demeure pas moins que l'arrêté portant organisation et fonctionnement de la DAGE doit être pris pour assurer la conformité de l'organisation à la réglementation. D'ailleurs, aux termes de l'article 85 de ce décret, la DAGE comprend « *la Division de l'Administration et des Finances, la Division de la Programmation et du Suivi budgétaire, la Division des Marchés et la Division du Matériel et du Transit* ».

A ce titre, il urge de conformer l'organisation de la DAGE à la réglementation en vue de fixer et d'organiser les attributions de ses différentes structures qui la composent.

Recommandation n°1 :

La Cour demande au DAGE de diligenter la signature de l'arrêté portant organisation et fonctionnement de la DAGE en vue de conformer son organisation à la réglementation.

1.2. – Des insuffisances dans le système de contrôle interne mis en place

L'un des objectifs de l'audit consiste à s'assurer, de façon raisonnable, que la DAGE a mis en place un système de contrôle interne qui protège les actifs et permet l'exercice d'opérations efficaces et efficientes, conformes aux lois et règlements, et capable de fournir des informations fiables, complètes, pertinentes et disponibles.

Pour ce faire, l'entité est censée mettre en place les procédures adéquates afin que ce système fonctionne de manière à réaliser son objet.

Dans ce cadre, le DAGE a la responsabilité, selon le manuel de procédures du PNDS en son point 9.2.2 d'organiser un système de contrôle offrant un encadrement qui tient compte de l'environnement du MSAS afin de répondre à l'objectif de gestion saine, prudente et transparente.

Pour mettre en œuvre le dispositif de contrôle interne, la DAGE s'appuie sur deux leviers :

- un manuel de procédures administratives et financières du PNDS qui fixe le cadre dans lequel les opérations administratives, financières et comptables doivent être exécutées ;
- un bureau du contrôle interne qui lui est rattaché et qui est chargé, selon le manuel des procédures du PNDS de l'audit interne et d'évaluer en permanence la qualité du dispositif de contrôle interne .

L'analyse de ce système fait ressortir un certain nombre de faiblesses qui pourraient empêcher le bureau de contrôle interne de réaliser pleinement ses missions.

1.2.2. – Un défaut de mise à jour du manuel de procédures administratives et financières du PNDS

Les procédures suivies par la DAGE en matière de gestion administrative, financière et comptable trouvent leurs sources dans les dispositions textuelles qui régissent de manière générale les administrations publiques. De manière spécifique, le manuel des procédures du PNDS constitue l'outil de référence sur lequel le DAGE doit s'appuyer pour l'exécution des opérations administratives, financières et comptables.

L'élaboration de ce manuel fait suite à l'adoption par l'Etat depuis 1998 de l'approche programme dans l'exécution des missions de service public. Cette approche met l'accent sur l'atteinte des objectifs. Cette démarche a mis en avant la DAGE comme structure chargée d'assurer l'application rigoureuse des procédures administratives et financières de la Centrale d'achats.

S'il est constant que des efforts réels ont été déployés pour doter la DAGE de procédures de nature à garantir des opérations respectueuses des normes administratives, financières et comptables, il reste que le manuel du PNDS doit être mis à jour pour tenir compte des modifications des systèmes et procédures dans le but d'améliorer l'existant et faire face à des situations nouvelles.

En effet, le manuel ne prend pas en compte toutes les procédures utilisées par les bailleurs et n'est pas en phase avec les actions généralement appliquées par le MSAS.

A titre d'illustration, le protocole d'accord sur les coûts locaux appliqués au personnel local utilisée par le groupe de coordination générale des partenaires techniques et techniques financiers (PTF) au Sénégal G50, signé en décembre 2016, n'est pas intégré dans le manuel de procédures

du PNDS. Ce protocole fixe les coûts d'hébergement, de restauration, de location de salle et de transport. Le principe de base qui est appliqué prioritairement par les PTF dans le cadre de la mise en œuvre de ce protocole consiste en un paiement direct aux prestataires de services, des coûts d'hébergement, de restauration, de location de salle et de transport.

Les per diem ne seront octroyés que dans la mesure où le principe de base n'est pas applicable. Dans ce cas, les frais d'hébergement sont remboursés soit, sur la base des frais réels, c'est-à-dire sur présentation des pièces justificatives de l'hébergement (factures d'hôtels, d'auberges ou de structures d'accueil) avec un plafond de 35.000 francs CFA pour Dakar et Saly et 30.000 francs pour les autres régions, soit sous forme de forfait de 10.000 francs sans présentation de facture.

Or, il ressort des dispositions du manuel de procédures en son point 5.2.2.1 que s'agissant des frais de mission à l'intérieur du pays et financés par les partenaires, le projet prend en charge les frais de voyage et de séjour (per diem, transport, etc.) de toute personne chargée d'une mission et que le per diem fixé à 40.000 francs CFA par jour est destiné à couvrir les dépenses de subsistance personnelles (les frais de restauration et d'hébergement pendant une mission officielle).

Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, indique que le processus de mise à jour du manuel de procédures est en cours et que les termes de références relatifs à l'atelier préparatoire pour la définition d'une feuille de route relative à la révision dudit manuel sont déjà élaborés et partagés.

La Cour prend acte des diligences effectuées par la DAGE pour la mise à jour du manuel de procédures du PNDS, mais retient la nécessité d'accélérer le processus.

Recommandation n°2 :

La Cour invite le ministre en charge de la Santé à veiller à la mise à jour du manuel des procédures du PNDS en vue de prendre en compte les procédures utilisées par les bailleurs et de mettre en phase ledit manuel avec les actions généralement appliquées par le MSAS.

1.2.2 – Faiblesses de l'organe chargé de la vérification des processus

Le contrôle de l'organe chargé de l'audit interne a mis en évidence plusieurs insuffisances en terme d'opérationnalisation du dispositif de contrôle interne.

1.2.2.1. Faiblesse de l'effectif de bureau du contrôle interne

Il a été constaté que le personnel du bureau du contrôle interne est composé de deux agents au cours de la période sous revue. Cet effectif est insuffisant eu égard à l'importance du budget du ministère de la Santé et des ressources mobilisées à travers l'intervention d'un grand nombre de PTF.

D'ailleurs, une revue des procédures effectuée sous les auspices de l'USAID et dans le cadre du projet PASMESSIS avait identifié cette faiblesse ; une des recommandations issues de ce contrôle demandait au service de la DAGE de recruter, avant la fin de l'année 2018, deux agents supplémentaires, en sus du chef de bureau et de son unique collaborateur.

Toutefois, aucun recrutement n'a été fait car jusqu'en 2020, l'effectif du bureau n'avait pas évolué.

1.2.2.2. – Faiblesse du point de vue du profil et de la production de travaux d’audit

Le profil des agents du bureau de contrôle interne ne permet pas de prendre en charge efficacement les tâches à effectuer en matière d’audit interne.

Le chef du bureau est un agent non fonctionnaire de la hiérarchie B titulaire d’un CAP en comptabilité privée tandis que son collaborateur, un agent administratif, affecté à ce bureau au vu de son master en ingénierie financière.

Malgré les efforts en formation continue de ces agents, il est apparu que ceux-ci n’accomplissent pas correctement les tâches principalement dévolues par la fiche de poste du chef de bureau du contrôle interne.

Cette faiblesse peut s’apprécier à partir des travaux produits par ces deux agents. Très peu d’évaluations écrites ont été faites alors que selon le manuel de procédures en son point 9.2.1.c, le responsable du bureau du contrôle interne doit évaluer l’efficacité des pratiques de gestion et rendre compte régulièrement au DAGE de la situation des risques susceptibles de menacer l’équilibre tant financier qu’organisationnel des services et programmes audités

Cette situation est accentuée par l’inexistence d’outils alors que le manuel de procédures prévoit en son point 9.2 un plan d’audit interne et une charte d’audit. En effet, l’existence de normes suivies et documentées par des guides, précisant les méthodes de travail et les procédures professionnelles engagées dans les travaux d’audit est le garant de l’efficacité de cette mission.

Par ailleurs, la revue de ce système de contrôle interne a permis de relever que le pilotage de ce dispositif demeure perfectible. Des carences au niveau du suivi ont été notées.

Il a été constaté que le système de remontées des anomalies décelées revêt un caractère informel qui ne permet pas un suivi adéquat. Les insuffisances et dysfonctionnements relevés sont rapportés oralement par le chef du bureau de contrôle interne directement au DAGE.

En outre, il a été noté l’absence d’un dispositif de suivi de l’état de mise en œuvre des recommandations issues des différentes missions d’audit. Le manuel des procédures du PNDS prévoit en son point 9.2.1.c que le Bureau du Contrôle interne « assure le suivi des conclusions tirées notamment des rapports de la Cour des Comptes, des auditeurs externes, de supervision des partenaires techniques et financiers ».

Cette faiblesse de l’organe chargée de la vérification conjuguée au déficit de suivi rend inopérant le dispositif de contrôle interne.

Pourtant, le DAGE, qu’il agisse directement ou par l’intermédiaire du bureau du contrôle interne est responsable de la qualité du système de contrôle interne. A ce titre, il lui incombe de procéder à une surveillance continue du dispositif de contrôle interne dans le but d’initier toute action qui s’avère nécessaire pour corriger les dysfonctionnements ou anomalies identifiés.

Dans sa réponse, Monsieur Ousseynou Ngom explique que le bureau du contrôle interne a longtemps souffert d’une insuffisance d’effectif. Il précise néanmoins, qu’en 2019, un autre agent y a été affecté et que des formations sont prévues en vue de renforcer le personnel dudit bureau.

La Cour estime que compte tenu de l'ampleur des tâches dévolues au bureau de contrôle interne, la faiblesse de l'effectif demeure malgré le recrutement d'un agent supplémentaire et qu'il est nécessaire de doter le bureau de contrôle interne d'outils d'audits tels que prévus par le manuel de procédures.

Recommandation n°3 :

La Cour recommande au DAGE du MSAS d'effectuer les diligences visant à renforcer l'effectif et doter le bureau de contrôle interne de moyens adéquats en vue de lui permettre de remplir pleinement ses missions.

1.3. – La gestion du personnel

Le personnel de la DAGE comprend trois catégories d'agents : les fonctionnaires régis par la loi n°61-33 du 15 juin 1961 portant statut général des fonctionnaires, les agents non fonctionnaires et les contractuels principalement recrutés sur financement des PTF et soumis à la loi 97- 17 du 1^{er} décembre 1997 modifiée, portant Code du travail.

La DAGE est chargée notamment, en relation avec la Direction des Ressources humaines du Ministère, de la gestion administrative du personnel, de la supervision, de la collecte et du suivi des données sur ses ressources humaines.

Outre les règles qui s'appliquent en général à l'administration et à la gestion des agents de l'Etat et des contractuels de l'Etat, la DAGE utilise le manuel des procédures administratives, financières et comptable du PNDS comme cadre de référence pour la gestion du personnel.

Cependant, il a été constaté des actes de gestion du personnel pris par une autorité non compétente et des insuffisances dans la politique de valorisation des ressources humaines de la DAGE.

1.3.1. Des actes pris par une autorité non compétente

Au Sénégal, en vertu de l'article 47 de la Constitution du 22 janvier 2001, le Président de la République est le dépositaire du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires qu'il exerce en tant qu'autorité centrale sur l'ensemble du territoire national. Le pouvoir des autres autorités administratives est dérivé du sien par le mécanisme de la délégation de pouvoir ou de signature. C'est ainsi que les membres du Gouvernement peuvent procéder à des nominations dans leur propre département ministériel et pourvoir notamment aux postes de chef de division et de bureaux.

En effet, le décret n° 95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel, consacre deux catégories d'actes à l'égard du personnel qui peuvent être délégués : les actes d'administration et les actes de gestion.

L'article 3 du décret n° 95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel délègue le pouvoir de prendre les actes de gestion à l'égard des agents de l'Etat aux ministres auprès duquel ils sont

placés. L'article 5 dudit décret prévoit la subdélégation de certains actes de gestion du ministre aux directeurs placés sous son autorité directe. Il s'agit notamment de la possibilité pour ces derniers de procéder à la mutation des agents placés sous leur autorité lorsque ce mouvement se fait au sein de la Direction.

Il ressort de ces dispositions que les ministres et les directeurs ont, dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de gestion, la capacité de prendre des actes pour désigner les chefs de service.

Toutefois, ces prérogatives sont remises en cause par le décret n° 2017- 314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères. Ce texte fixe des règles précises en matière de nomination au sein des directions et n'indique pas que son application se fait sous réserve des dispositions du décret n° 95-264 précité.

Selon l'article 6 du décret n° 2017-314 précité, « le bureau est dirigé par un chef de bureau, nommé par décision du ministre ». L'article 9 quant à lui prévoit que : « la division est dirigée par un chef de division, nommé par arrêté du Ministre, sur proposition du Directeur, parmi les agents de l'Etat appartenant à la hiérarchie A ou B ou assimilée ».

Au regard de ces nouvelles dispositions, la pratique au sein de la DAGE révèle des anomalies substantielles dans la désignation des agents aux différents postes de responsabilité.

Tantôt, le ministre prend des actes de mutation pour désigner des chefs de division ou de bureau et, tantôt ces actes sont pris par le DAGE sans que la cohérence d'une telle pratique ne soit justifiée.

Tableau n°1 : Exemples de nominations ne respectant pas le décret n° 2017-314 précité

	Prénom et nom	Fonction	Références	Poste d'affectation	Acte et Autorité de désignation selon les textes	Acte pris
1	Mohamed Moustapha Diop	Agent administratif	N° 240/MSAS/DAGE/DAFP/BAGP du 05 janvier 2018	Chef de division (DPSAO)	Arrêté du Ministre	Note de service du Ministre
2	Aminata Cheikh Ly	Agent administratif	05703/MSAS/DAGE/DAFP/BAGP du 28 décembre 2018	Chef de bureau (DPSB)	Décision du Ministre	Note de service du directeur
3	Abdou Karim Diao	Economiste	N° 00850/MSAS/DAGE/DAFP/BAGP du 13 février 2019	Chef de bureau de l'analyse financière de la PBSB	Décision du Ministre	Note de service du directeur

Le DAGE reconnaît ce manquement tout en précisant qu'il veillera à l'avenir à l'application de la réglementation pour l'établissement des actes de nomination des agents.

Recommandation n° 4 :

La Cour demande au Ministre de la Santé et de l'Action sociale à veiller au respect des dispositions du décret n° 2017- 314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et

d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères dans le cadre de la nomination des chefs de divisions et de bureau.

1.3.2. Des ressources humaines insuffisamment valorisées

L'un des objectifs de la gestion des ressources humaines doit consister à utiliser les agents du service pour renforcer leur contribution à l'atteinte des objectifs de la DAGE. Pour y arriver, elle doit s'appuyer sur les leviers de la formation et de l'incitation. Sur ces deux points, des lacunes sont notées.

Cet état de fait est illustré par l'absence d'un plan de formation formalisé et d'un taux de rotation élevé des agents de la DAGE.

La politique de renforcement des capacités de la DAGE est caractérisée par l'existence de certaines activités de formation. Celles-ci s'analyse par l'octroi spontané et individuel de financements pour couvrir les charges de formation sous forme de cours ou de stages au Sénégal ou à l'étranger. Toutefois, les critères qui président à l'acceptation de leur prise en charge ne sont pas formalisées. La DAGE, en rapport avec la Direction des Ressources humaines du ministère, gagnerait à structurer la formation pour la profiler en fonction de ses objectifs.

Il est également constaté une certaine instabilité des effectifs de la DAGE liée à des départs assez fréquents d'agents, au profit, soit d'autres structures de l'Administration, soit des projets et programmes qui collaborent avec le ministère. Lors des entrevues, il a été relevé que le motif le plus marquant est relatif à l'absence de motivation financière. Le calcul du nombre de mouvements d'agents sur la période donne comme résultat un taux de rotation des agents de la DAGE assez élevé dépassant 20% durant les années 2017 et 2018 comme le montre le tableau n° 2 suivant :

Tableau n°2 : Taux de rotation des agents de la DAGE entre 2015 et 2018

	Années	Effectifs	Arrivées	Départs	Mouvements	Taux de rotation annuel =Total mouvements/Effectifs moyens x 100
	2015	58	0	0	0	0
	2016	55	1	4	5	9,09%
	2017	51	4	8	12	23%
	2018	50	9	10	19	38%
Total		////	14	22	36	
Moyenne		53.5	3.5	5.5	9	

En matière de gestion des ressources humaines, particulièrement au niveau des indicateurs clés de pilotage, un taux de rotation élevé du personnel (qui dépasse 15%) dans une entité peut révéler l'existence de conditions de travail jugées non satisfaisantes telles qu'une mauvaise gestion des compétences, une perspective de carrière limitée et une absence de bien-être. Il pourrait être également le signe d'un niveau de salaire non attractif qui engendre des besoins de migration

vers d'autres structures comme les projets et programmes des PTF exécutés au niveau du ministère et qui offrent des avantages plus intéressants.

Cette situation ne favorise pas un suivi conséquent des activités de la DAGE. L'instabilité des agents peut porter atteinte à l'efficacité des unités.

Monsieur Ousseynou Ngom signale que les agents de la DAGE bénéficient chaque année de formation en vue du renforcement de leurs capacités suivant les demandes formulées et qu'en relation avec la Direction des Ressources humaines du ministère, il prévoit d'élaborer un plan de formation des agents en vue de les maintenir au sein de la direction.

La Cour prend acte des explications fournies et exhorte le DAGE à prendre les mesures appropriées pour une meilleure valorisation de ses ressources humaines.

Recommandation n° 5 :

La Cour invite le DAGE en relation avec le Directeur des Ressources humaines à établir un plan de formation de ses agents en vue d'adapter la formation des agents aux besoins en compétences de la DAGE.

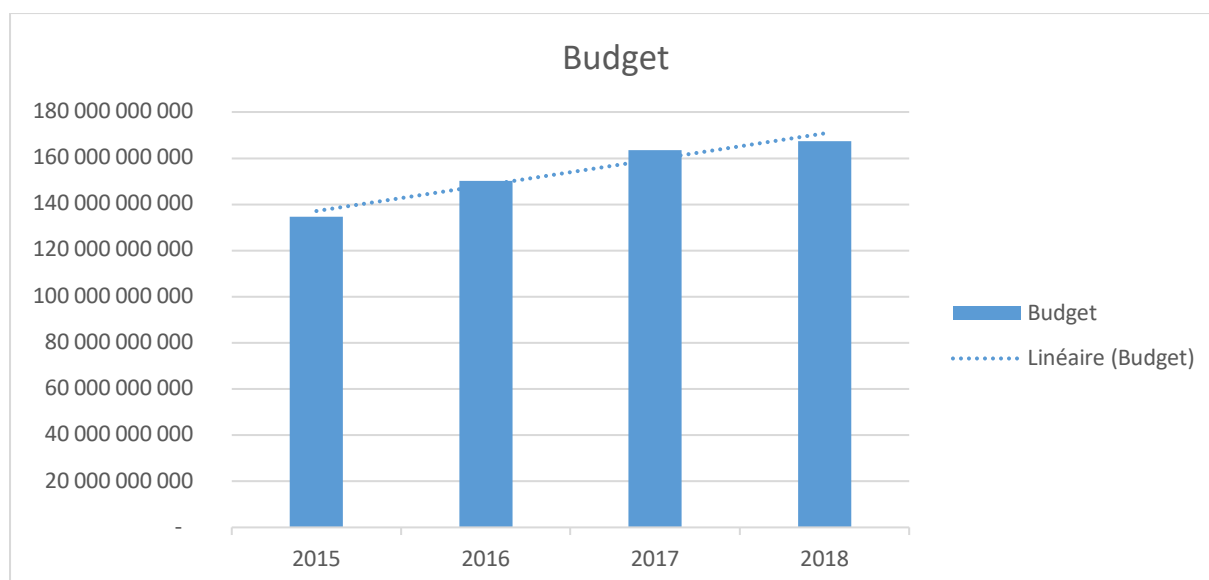
Chapitre II- LA GESTION BUDGETAIRE

La DAGE du MSAS joue un rôle central dans le processus d'élaboration et d'exécution du budget du ministère. Elle est chargée, notamment en relation avec les autres directions et services techniques du Ministère, de préparer le budget du Ministère de la Santé et de l'Action sociale et d'assurer la gestion financière par l'acquisition des biens et services et le suivi de l'exécution financière.

Durant la période sous revue, le budget du MSAS a connu une constante évolution.

Tableau n°3 : Evolution du budget 2015 à 2018 MSAS (en FCFA)

Années	2015	2016	2017	2018
Montant	134 566 702 980	150 089 814 660	163 522 351 000	167 467 426 355



De **134 566 702 980 FCFA** en 2015, le budget du MSAS est passé à **167 467 426 355 FCFA** en 2018, soit une progression de 24,45% en quatre ans.

Il se présente ainsi qu'il suit selon les différentes rubriques de dépenses :

Tableau n°4 : Evolution du budget MSAS selon les rubriques de dépenses durant la période 2015-2018

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de Personnel	35 583 860 980	35 218 972 660	36 174 009 000	42 086 606 320
Dépenses de fonctionnement	7 515 597 000	8 000 597 000	7 675 537 000	10 687 963 103

Transferts courants		34 123 245 000	37 823 245 000	39 265 805 000	43 835 805 000
Investissements exécutés par l'Etat		46 750 000 000	62 272 000 000	71 142 000 000	60 794 051 932
Transferts en Capital		10 194 000 000	6 775 000 000	9 265 000 000	10 063 000 000
TOTAL		134 566 702 980	150 089 814 660	163 522 351 000	167 467 426 355

Source : DAGE, rapports d'exécution budgétaire de 2015,2016, 2017 et 2018.

L'analyse de la gestion budgétaire a révélé des insuffisances dans la planification et des anomalies dans l'exécution du budget de la DAGE.

2.1- Des insuffisances dans le processus de planification budgétaire

Depuis 2005, le Ministère en charge de la Santé fait partie des secteurs pilotes pour l'implantation des Cadres de Dépenses Sectoriels à Moyen Terme (CDSMT Santé), outil de mise en œuvre du PNDS. Ce système de planification du secteur de la santé comprend un plan stratégique décennal, un plan triennal glissant (CDSMT) et un plan de travail annuel (PTA) qui prend en compte les plans opérationnels des Collectivités locales (POCL-Santé).

En 2009, le deuxième Plan national de Développement sanitaire 2009-2018 a été élaboré et a servi de référence pour l'ensemble des acteurs de la santé. Sur la base de ce plan, il a été élaboré en 2013 le premier Document de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD 2014-2016) du MSAS en application de la loi organique relative aux lois de finances du 08 juillet 2011 qui a introduit plus de rigueur et de transparence dans la gestion des finances publiques en consacrant, entre autres, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Durant la période sous revue, le processus de planification du budget du MSAS est piloté par la DAGE en étroite collaboration avec la Direction de la Planification, de la Recherche et des Statistiques (DPRS) et les autres centres de responsabilité.

Le manuel de procédures du PNDS prévoit trois niveaux de planification du budget et de coordination :

- le district sanitaire, niveau opérationnel des interventions du PNDS, élabore son plan de travail annuel (PTA) en prenant en compte les plans opérationnels des collectivités locales (POCL-santé) ;
- la région médicale élabore son PTA et coordonne la synthèse régionale des PTA;
- au niveau central, chaque centre de responsabilité (les autres directions, les établissements publics de santé, etc.) élabore son PTA.

Les différentes étapes de la préparation du budget sont décrites dans le tableau ci-après :

Tableau n°5 : calendrier de planification du budget du MSAS

Date limite	Niveau de Planification	Produits Livrables
31 juillet	Central	Projet de Budget

30 juin	Central	Synthèse nationale des Plans de travail annuels (PTA) Plans des Services centraux
15 mai	Régional	Plans des Services régionaux Synthèse régionale des Plans de travail annuels (PTA) intégrant les PTA des districts de la Région
31 mars	District	Plan de Travail Annuel (PTA) des districts intégrant les POCL-Santé
15 mars	Collectivités Locales	Plans opérationnels des Collectivités locales en Santé (POCL-Santé)
28 février	Central	Rapport national de performances du DPPD
31 janvier	Tous les Niveaux	Rapports de performances des districts, régions et services centraux (Evaluation de la mise en œuvre des PTA de l'année écoulée)
15 janvier	Central	Note de service pour rappel des délais et pour la transmission des informations pour le démarrage du processus de planification

Source : Manuel du PNDS du 23 juillet 2015

Cependant, le respect de ce calendrier est tributaire de nombreux facteurs qui ne sont pas totalement maîtrisés par les services du MSAS et certains de ces facteurs affectent le processus de planification – budgétisation.

2.1.1.- Faible implication du niveau déconcentré dans la préparation du budget

Les entrevues réalisées de même que les réponses aux questionnaires envoyés aux acteurs locaux et centraux ont permis de constater certaines carences dans l'élaboration du budget telle que la très faible implication des régions médicales (RM).

Ainsi, il a été constaté que les PTA des régions médicales ne font pas l'objet d'ajustements par les services de la DPRS qui expliquent cette situation par le fait que les PTA leur parviennent le plus souvent bien après les arbitrages internes. De même, il a été remarqué l'absence des représentants des régions médicales lors de la tenue de l'atelier d'élaboration du projet de budget du Ministère organisé par la division de la programmation et du suivi budgétaire (DPSB).

Les budgets des RM ont ainsi tendance à être reconduits de manière systématique sans tenir compte des réelles expressions de besoins en ressources budgétaires contenues dans les PTA. Cette situation se manifeste par une relative stabilité des budgets comme le montre, à titre d'illustration, le tableau ci-dessous retraçant les budgets de quelques structures des régions visitées :

Tableau n°6 : Budget de fonctionnement alloué aux RM et districts de Tamba, Kaffrine et Saint-Louis

Rubriques	2015	2016	2017	2018
RM de Tamba	20 339 118	22 960 000	22 201 000	21 236 000
RM de Kaffrine	20 825 692	22 400 000	21 440 000	26 947 000
RM de Saint-Louis	29 161 102	29 550 000	28 964 000	27 900 000
District de Tamba	13 579 680	17 580 000	17 791 000	17 147 000
District de Kaffrine	12 195 130	16 300 000	16 123 000	15 742 000
District de Saint-Louis	16 896 878	18 850 000	17 200 000	16 379 000

Source : Budgets MSAS de la période sous revue.

En analysant ces chiffres, on remarque qu'à partir de 2016, les dotations allouées pour le fonctionnement de ces régions médicales et districts sanitaires ont été particulièrement stables et n'ont pas subi une variation significative.

Ainsi, lors des entretiens avec les médecins chefs de région de Kaffrine et de Saint-Louis, la question de la dotation budgétaire de l'Etat a été soulevée. En effet, les mêmes lignes budgétaires sont reconduites chaque année alors que les critères d'allocations des ressources budgétaires ne sont pas partagés.

Les besoins de ces différentes formations sanitaires n'étant pas toujours pris en compte, les acteurs locaux ont plus tendance à se focaliser sur les fonds provenant des partenaires techniques et financiers pour améliorer le fonctionnement de leurs structures ou financer leurs activités entraînant une recrudescence des activités non planifiées.

Dans ses réponses apportées à la Cour, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS indique que dans le souci de résoudre le problème de la faible implication des acteurs du niveau déconcentré et d'assurer une prise en compte des besoins de l'ensemble des structures y compris les régions médicales, il est prévu la révision du manuel de procédures, l'élaboration d'un référentiel d'arbitrage budgétaire plus complet que le document sur les critères ainsi que des travaux préparatoires au budget.

La Cour prend acte des mesures envisagées et exhorte le DAGE à impliquer davantage le niveau déconcentré.

2.1.2 - Coordination insuffisante entre la DAGE et la DPRS

La DAGE est chargée de préparer et de coordonner l'élaboration du budget du ministère de la Santé et de l'Action sociale. Elle compte en son sein la Division de la Programmation et du Suivi budgétaire (DPSB) qui pilote les opérations de préparation du projet de budget dès réception des enveloppes indicatives.

A côté de la DAGE, la Direction de la Planification, de la Recherche et des Statistiques (DPRS) est notamment chargée de coordonner l'élaboration du Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD) et la synthèse des PTA des centres de responsabilité aux niveaux régional et central.

Ces deux acteurs majeurs interviennent de manière complémentaire dans le processus de planification–budgétisation. En effet, l'activité de la DAGE en matière de programmation budgétaire dépend en grande partie de la DPRS qui procède à la synthèse des PTA, document qui constitue en principe la base de travail de la DAGE pour l'élaboration du projet de budget du ministère.

Or, il ressort cependant des entretiens avec les agents de la DPSB qu'il se pose un problème de coordination entre les deux entités. Ainsi, il a été déploré la réception tardive de la synthèse des PTA qui parviennent à la DAGE après l'arbitrage interne effectué par le Ministre de la Santé et de l'Action Sociale, rendant ainsi difficile la mise en œuvre du principe d'élaboration du budget annuel à partir des PTA.

Par ailleurs, il a été constaté que certains PTF ne s'alignent pas au calendrier de planification du MSAS. En effet, leur cycle budgétaire est souvent différent de celui de l'Etat.

Ainsi, il a été noté que la programmation de certains bailleurs comme l'USAID accuse des décalages en raison notamment du fait que l'exercice budgétaire américain s'étend du 1^{er} octobre au 30 septembre.

Cette situation a pour conséquence la non intégration des activités de ces projets et programmes ainsi que les budgets y afférents lors de l'élaboration des PTA entraînant une prolifération d'activités hors PTA.

Le DAGE, monsieur Ousseynou Ngom a précisé que le MSAS prévoit d'une part d'instituer des rencontres périodiques entre le DAGE et la DPRS sur les modalités pratiques de préparation du budget et d'autre part de veiller au respect strict du calendrier d'élaboration des PTA.

La Cour retient la nécessité de prendre en compte de manière effective les besoins exprimés par les structures sanitaires déconcentrées à travers leur PTA en vue de mieux assurer leur rôle au service des populations.

Recommandation n°6 :

La Cour recommande au Ministre de la Santé et de l'Action sociale de veiller à une meilleure collaboration entre la DAGE et la DPRS en vue d'établir un processus de préparation budgétaire plus inclusif et de respecter le principe d'élaboration du budget annuel à partir des PTA provenant aussi bien du niveau central que du niveau déconcentré.

2.2.- Des manquements dans l'exécution budgétaire

Durant la période sous revue (2015-2018), l'exécution des opérations de dépenses financées sur le budget national est effectuée au moyen des carnets de bons d'engagement. Par la suite, ces opérations sont retracées dans le système de gestion des finances publiques (SIGFIP).

Le DAGE est le signataire de la plupart des engagements du ministère en qualité d'administrateur des crédits titulaire ou suppléant de l'ensemble des chapitres budgétaires du MSAS. Cependant, des manquements ont été notés dans l'exercice de cette fonction d'AC.

2.2.1- Dépenses imputées sur des chapitres non prévus à cet effet

Par arrêté n° 00582/MSAS/DAGE/DPSB/bsb du 16 janvier 2018, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, a été nommé administrateur de crédits titulaire au titre de la gestion 2018 notamment pour les chapitres 600223710100 (DAGE – Couverture évènements religieux) et 62196222014 (Construction et équipement Hôpital Dalal Jamm).

Durant ladite gestion, la revue a constaté que certaines dépenses ont été imputées sur ces chapitres alors que l'objet ne correspond pas à leur vraie destination.

Il en est ainsi des frais de mission qui ont été imputés sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement) du chapitre 600223710100 (DAGE – Couverture évènements religieux) pour couvrir des dépenses qui ne sont en principe pas éligibles comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°7 : Frais de mission imputées sur le chapitre 600223710100 (DAGE – Couverture évènements religieux)

N° BE	Date BE	Bénéficiaires	Fonction	Evènements	Montant total (en FCFA)
0763938	07/11/2018	Dr Ndella Ndiaye Konaté	Coordonnateur du PNQ/PRONALIN	5 ^{ème} édition du congrès scientifique de la Fédération des associations Qualité et Sécurité en santé (FAQS) à Paris	600 000
0764248	12/11/2018	Mme Aïssatou Touré	Conseillère en communication	1 ^{er} congrès international du don et de la transplantation d'organes à Antalya (Turquie)	900 000
076422J	15/10/2018	M. Ousseynou Ngom	DAGE	3 ^{ème} édition à Paris des rencontres Afrique	1 050 000
0764247	12/11/2018	Dr Aloyse Waly Diouf	Directeur de cabinet	3 ^{ème} édition à Paris des rencontres Afrique	1 250 000

L'exploitation des pièces justificatives de ces dépenses a permis de constater que les évènements décrits sur le tableau ci-dessus ne revêtent pas de caractère religieux de sorte que le chapitre 600223710100 (DAGE – Couverture évènements religieux) n'aurait pas dû être utilisé pour imputer les montants correspondants.

Il en est de même des travaux de rénovation des bureaux du 1^{er} étage du siège du MSAS d'un montant global de **16 359 520 FCFA** imputés sur le titre 5 (dépenses d'investissement) du chapitre 62196222014 réservé à la construction et à l'équipement de l'Hôpital Dalal Jamm. Cette dépense, objet du bon d'engagement n°764109 du 09 juillet 2018, consiste en des travaux de maçonnerie, d'électricité, de carrelage et de peinture et aurait dû être imputée sur le chapitre n° 60022280010 relatif au DAGE.

En effet, l'alinéa premier de l'article 9 de loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 abrogée relative aux lois de finances dispose que « *les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination* ». Dans la même logique, l'article 12 in fine de la loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances précise que les crédits sont spécialisés en programmes.

Dans ce cadre, le respect de la spécialisation des crédits, et partant, de la bonne imputation, est une règle qui s'applique à l'ensemble des acteurs du processus de règlement de la dépense publique, qu'il s'agisse de la phase administrative (administrateur de crédit, contrôleur des opérations financières, ordonnateur délégué) ou de la phase comptable (comptable public).

En outre, tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses budgétaires sont soumis au visa préalable du contrôle des opérations financières. Ces actes sont examinés selon l'alinéa 4 de l'article 204 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique (RGCP) « *au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires ainsi que des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques* ».

En conséquence, les services du contrôle des opérations financières ainsi que l'ordonnateur délégué du ministère ne devaient pas contresigner ces bons d'engagement soumis par le DAGE.

De même, la validation de ces opérations par les acteurs successifs de l'engagement (contrôleur des opérations financières et ordonnateur délégué) ne décharge en rien le DAGE du MSAS qui,

en sa qualité d'administrateur des crédits, n'aurait pas dû signer ces bons d'engagement dans la mesure où les frais de mission engagés ne couvrent pas des événements religieux, pas plus que les travaux ne concernent la construction et l'équipement de l'hôpital Dalal Jamm.

Dans sa réponse, le DAGE, monsieur Ousseynou Ngom, estime que les travaux du siège constituent une dépense d'investissement, et ne pouvaient être imputés sur le chapitre budgétaire dédié à la gestion du siège qui ne comprend pas de ligne d'investissement. Ainsi, ces dépenses ont été imputées sur le chapitre Construction de l'hôpital Dalal Jam qui disposait de crédits sur ces lignes. Néanmoins, il prend acte de l'observation de la Cour.

Selon monsieur Serigne Cheikh Mbéguéré, ordonnateur délégué du MSAS durant la période sous revue, le chapitre identifie la destination fonctionnelle et administrative de la dépense sur 12 chiffres d'où la codification « 6002237110100 » et dans cette codification, les trois premiers chiffres « 600 » représentent « l'administration générale de la santé et de l'action sociale ». Ainsi, les missions effectuées dans le cadre de l'administration générale de la santé comme celles indiquées dans le tableau n° 7 peuvent être imputées sur ce chapitre ».

S'agissant du visa qu'il a apposé sur la dépense relative aux travaux de rénovation du siège imputé sur les crédits du chapitre DALAL JAMM gérés par le DAGE, il explique que « la DAGE est l'administrateur de ces crédits et que le décret portant nomenclature budgétaire de l'Etat en ciblant le gestionnaire des crédits au même titre que les services offre à celui-ci la liberté de l'emploi des crédits pourvu qu'il respecte l'imputation de la dépense à la nature correcte ici identifiée par le code « 2339 » pour « autres bâtiments administratifs ».

Quant à Monsieur Youssoupha Diagne, contrôleur budgétaire du MSAS pendant la période sous revue, il indique que dans le décret 2004-1320 du 30 septembre 2004 portant nomenclature budgétaire, la classification des dépenses par destination fonctionnelle de la DAGE du MSAS est le 600 « administration générale de la santé et de l'action sociale », donc la DAGE peut prendre en charge certaines dépenses qu'elle juge nécessaire au bon fonctionnement des services du Ministère et il n'appartient pas au contrôleur budgétaire de juger de l'opportunité de la dépense et que si le SIGFIP crée une extension entre parenthèse « dénommée couverture événement religieux » qui n'est pas un chapitre, la responsabilité de ce dysfonctionnement ne peut être imputé au contrôleur budgétaire.

Par ailleurs, monsieur Diagne précise que : « concernant les dépenses de travaux imputés sur le chapitre 62196222014 - Construction et équipement Hôpital Dalal Jamm « si les dépenses concernent uniquement l'hôpital, pourquoi le DAGE est nommé par arrêté administrateur des crédits de ce chapitre alors que ces crédits pouvaient être transférés en titre 6 « dépenses en capital » avec comme bénéficiaire l'hôpital qui exécute directement ».

Pour la Cour, il est constant que le paiement des travaux du siège imputé sur le chapitre consacré à la construction et l'équipement de l'hôpital Dalal Jam constitue une violation des règles budgétaires notamment en matière d'imputation de la dépense. Dans ce cadre, le paiement des travaux du siège du MSAS sur ce chapitre constitue un détournement de la destination de la dépense, le paiement n'étant pas effectué au profit de la structure affectataire de ces crédits.

En tout état de cause, la Cour rappelle que quand le chapitre est défini par la destination de la dépense, comme « Construction Hôpital Dalal Jamm » et « DAGE- Couverture événements religieux », il y'a lieu de viser l'objectif à atteindre.

Recommandation n°7:

La Cour demande au DAGE, à l'ordonnateur délégué ainsi qu'au contrôleur budgétaire ministériel du MSAS de veiller au respect de la règle de l'imputation de la dépense au profit du réel bénéficiaire du crédit dans le cadre du processus d'ordonnancement des dépenses.

2.2.2. Achat de billet d'avion en classe business pour le DAGE en violation de la réglementation

A l'occasion des missions à l'étranger, les dispositions applicables durant la période sous revue (2015-2018) sont celles du décret n°2004-730 du 16 juin 2004 modifié *par* les décrets n° 2012-476 du 27 avril 2012 et n° 2016-62 du 12 janvier 2016 portant réglementation des déplacements à l'étranger des agents de l'état et fixant les taux des indemnités de mission, abrogé et remplacé par le décret n°2017-1371 du 27 juin 2017. Ledit décret liste les différentes catégories de classe (1^{ère} classe, classe "Affaires" et classe touriste) ainsi que les personnes habilitées à y voyager.

En 2016, la dépense d'un montant de 13 647 044 FCFA, objet du bon d'engagement n°344489 du 19/07/2016, a été engagée pour payer des billets d'avion au profit d'agents du ministère de la santé et de l'action sociale dans le cadre d'une mission à l'étranger.

Parmi ces agents, il a été constaté que Madame Coumba Guissé Dramé, ancien DAGE du ministère, a bénéficié d'un billet d'avion de la catégorie classe "Affaires" alors que selon l'alinéa 3 de l'article 2 du décret n°2004-730 du 16 juin 2004 modifié sus-indiqué, « les autres agents de l'Etat ou assimilés ainsi que le personnel de l'Assistance technique n'occupant pas les fonctions citées aux alinéas 1 et 2 du présent article voyagent en classe touriste à bord des mêmes appareils ».

La fonction de DAGE ne figure pas parmi ces fonctions. Il en résulte que le DAGE devait voyager en classe touriste.

En procédant de la sorte, le DAGE a violé les dispositions réglementaires en matière de transport des agents de l'Etat en mission à l'étranger.

La DAGE de la période, Madame Coumba Guissé Dramé, précise que l'achat d'un billet en classe « affaires » se justifie par le fait qu'à l'époque de la mission, la classe économique ne disposait plus de place.

La Cour relève que l'ancienne DAGE, en n'apportant pas la preuve de ses allégations, a violé la réglementation en la matière.

Recommandation n°8:

La Cour demande au DAGE de veiller au respect des dispositions en vigueur en matière de déplacement des agents de l'Etat à l'étranger.

2.2.3. Défaut d'archivage de documents comptables

Il a été constaté lors du contrôle des documents relatifs aux opérations de dépenses que la DAGE ne dispose plus des carnets de bons d'engagement au titre de l'exercice 2017. Ainsi, le bordereau d'envoi n°00457 du 19 juillet 2021 relatif à la transmission à la Cour des carnets journal bon d'engagement et boîtes d'archives ne mentionne aucun document concernant la gestion 2017.

Seuls, les carnets de bon d'engagement et boîtes d'archives de 2015, 2016 et 2018 ont été transmis à la Cour par la DAGE.

Cette situation dénote des manquements dans l'archivage des dossiers d'engagement et de liquidation des dépenses rendant ainsi difficile le contrôle de certains documents comptables.

Or, la loi n° 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs souligne l'obligation de leur conservation par les personnes physiques, services, établissements ou organismes qui en sont détenteurs. Elle relève également leur caractère inaliénable et imprescriptible. Ces archives ne peuvent être détruites que dans les conditions fixées par décret ».

Ces documents constituent, au regard des dispositions combinées des articles 31 et 32 du décret n° 2006-596 du 10 juillet 2006 portant organisation et fonctionnement de la Direction des archives nationales, des archives courantes que les services ministériels tels que la DAGE ont obligation de conserver pendant une durée de 5 ans à partir de leur création.

Par ailleurs, l'instruction n°4 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières, en son point d pris en application de l'article 1^{er} du décret n°81-444 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié fait obligation de conserver les archives administratives pendant une durée de dix (10) ans.

Dans ce cadre, il incombe au chef de la Division de l'Administration, des Finances et du Personnel (DAFP), Madame Arame Diallo Sylla, de conserver tous les documents comptables notamment les carnets de bons d'engagement conformément à sa fiche de poste.

De même, dans son rôle de supervision et de coordination de l'ensemble des services (divisions et bureaux), le Directeur de l'Administration générale et de l'équipement devait s'assurer du respect de la bonne exécution de cette tâche par la DAFP.

Pour madame Arame Diallo Sylla, chef de la DAFP, le bureau des engagements a connu en 2017 deux chefs successifs et aucun carnet de bons d'engagements ne lui avait été transféré lors de leur passation de service.

Monsieur Ousseynou Ngom a précisé que la garde des carnets de bons d'engagements est du ressort du bureau des engagements et qu'à l'avenir, que le chef de la DAFP et le DAGE s'assureront du classement physique des bons d'engagements dans le respect des directives administratives.

La Cour rappelle que les documents comptables doivent être archivés et que la défaillance dans leur archivage est préjudiciable à la réédition des comptes.

Recommandation n°9:

La Cour demande au DAGE et au chef de la DAFP de prendre les mesures nécessaires pour une conservation correcte des documents budgétaires et comptables conformément à la réglementation en la matière.

Chapitre III- LA GESTION FINANCIERE DES FONDS ISSUS DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Dans le cadre de l'exécution du Projet de Renforcement du Système de Santé (PRSS), l'Etat du Sénégal a obtenu le financement de plusieurs Partenaires techniques et financiers (PTF) dans le but d'améliorer durablement la santé des populations.

Pour gérer les fonds obtenus sur ces financements externes, les autorités nationales et les PTF ont décidé de passer par les mécanismes nationaux. Cela résulte des principes et recommandations issus de la déclaration de Paris en 2005, l'Agenda d'Accra en 2008 et l'Accord de partenariat de Busan en 2010.

Cette décision a pour conséquence d'appliquer les procédures nationales notamment pour ce qui concerne les acquisitions et la comptabilisation des opérations budgétaires et comptables.

C'est dans ce contexte que la DAGE du Ministère de la Santé et de l'Action sociale a été choisie pour assurer la gestion financière de certains programmes de santé financés sur ressources extérieures au côté de la Direction générale de la Santé (DGS) qui assure la coordination technique. Ces deux acteurs (DAGE et DGS) sont les cosignataires des accords de subvention entre le MSAS et les PTF. Il en est de même des paiements et contrats relatifs à ces accords.

L'appui des PTF, qui ciblent, chacun en ce qui les concerne, des zones géographiques et domaines d'intervention particuliers, s'étend sur l'ensemble des 14 régions médicales et des 76 districts de santé du pays.

3.1- Les principaux Partenaires techniques et financiers (PTF)

Durant la période sous revue (2015-2018), plusieurs PTF sont intervenus dans le financement des activités de santé pour lesquelles la DAGE du MSAS a assuré l'exécution financière. Il s'agit principalement du fonds mondial, de l'USAID (Agence de coopération américaine), de la Banque mondiale, de Lux-Dev (coopération luxembourgeoise) et de l'alliance GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization).

3-1-1- Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

Le Fonds mondial a conclu, le 17 décembre 2014, avec le Gouvernement du Sénégal un accord de subvention dont le Ministère de la santé est le bénéficiaire principal.

Durant la période sous revue, deux subventions ont été accordées par le Fonds mondial :

- SEN-S – MOH ou NFM 1, couvrant la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 pour un montant maximum de 4 386 050 euros et
- SEN-Z–MOH ou NFM 2, couvrant la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020 d'un montant global de 10 743 845 euros.

Ces fonds sont gérés par le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement et le Directeur général de la Santé.

Au niveau déconcentré, les régions médicales sont les principaux interlocuteurs ; elles gèrent les fonds virés dans leurs comptes et destinés à couvrir les activités sur leur ressort territorial.

Un spécialiste de passation des marchés, un auditeur interne, un comptable ainsi qu'un coordonnateur ont été recrutés pour l'exécution des opérations sous la supervision des services compétents de la DAGE que sont la Division de la Programmation et du suivi des Appels d'Offres (DPSAO) et la Division de l'Administration, des Finances et du Personnel (DAFP).

3.1.2- L'USAID

L'Etat du Sénégal et l'USAID ont conclu un accord d'assistance en vue de mettre en œuvre le Programme Santé de l'agence américaine qui vise à faire des investissements stratégiques qui auront un impact durable sur la mortalité maternelle et infantile.

C'est dans ce cadre que le Projet d'Amélioration de la Santé de la Mère, de l'Enfant et du Système d'Information Sanitaire (PAMESSIS) a été lancé. Il s'agit d'un projet pilote qui porte sur la décentralisation de la gestion financière et comptable ainsi que les procédures de marché.

La région de Kaffrine a été choisie comme zone test pour bénéficier des premiers financements accordés.

Pour ce faire, les fonds alloués par l'USAID sont logés dans un compte de la Direction de l'Investissement devenue par la suite Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques (DODP) du ministère chargé des Finances. Celle-ci est chargée d'alimenter le sous compte ouvert par la DAGE en contrepartie des pièces justificatives validées par l'USAID.

3.1.3- La Banque mondiale

Durant la période sous revue, deux projets sont financés par la Banque mondiale : le PFSN (Projet de Financement Santé et Nutrition), entré en vigueur en mai 2014 et le REDISSE (Regional Diseases Surveillance Systems Enhancement / Projet Régional de renforcement des Systèmes de Surveillance des Maladies), entré en vigueur en décembre 2016.

La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) assure la gestion financière et comptable tandis que la Direction générale de la Santé (DGS) se charge de la coordination technique.

3.1.4- La Coopération luxembourgeoise (Lux-Dev)

Pour couvrir la période 2012-2016, la coopération luxembourgeoise a convenu avec le Gouvernement du Sénégal d'un troisième Programme indicatif de Coopération (PIC III).

L'exécution des programmes est confiée au ministère chargé des Finances. Les modalités d'exécution et de mobilisation des ressources financières mises à disposition dans le cadre de cet appui obéissent en partie à la procédure d'aide budgétisée à travers le Budget Consolidé d'Investissement. Ces fonds sont gérés selon la modalité d'exécution nationale.

Ce programme comporte plusieurs composantes dont la SEN/027 intitulée " programme d'appui à la santé de base des trois régions du Nord du Sénégal". L'exécution financière est effectuée par la DAGE du MSAS à travers la DAFP et son bureau des finances et de la comptabilité.

L'utilisation des crédits de ce programme, dans sa globalité, fait l'objet d'un contrôle périodique de la Chambre des affaires budgétaires et financières de la Cour des Comptes.

3.1.5- L'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI)

L'objectif du programme GAVI est d'apporter un soutien au Sénégal pour l'introduction de nouveaux vaccins et l'élargissement de l'accès de la population aux services de vaccination.

Durant la période sous revue, le ministère en charge de la Santé a reçu des subventions de GAVI pour le renforcement du système de santé (RSS). Ces subventions sont accordées sous forme de versements en espèces et de soutien à l'acquisition de vaccins.

Les sous bénéficiaires (régions médicales, districts, centres de santé, ...) préparent des PTA déclinant les activités envisagées et reçoivent des dotations financières sous forme de remboursement par la DAGE par l'intermédiaire de la région médicale qui sert d'interface.

3.2- Des manquements dans la gestion financière des financements des PTF

Dans le cadre de sa mission d'assurer la gestion financière et administrative des opérations liées à l'exécution des projets et programmes, la DAGE du Ministère de la Santé et de l'Action sociale a la responsabilité de veiller au bon respect de la réglementation.

Elle a également pour mission de s'assurer de la conformité des pièces justificatives des dépenses avant de procéder au remboursement et au reversement de tranches supplémentaires. Plusieurs manquements ont été constatés dans l'exécution de ses missions.

3.2.1- Défaut de production de rapports d'audits

Le manuel de procédures du PNDS prévoit que le Bureau du Contrôle interne de la DAGE effectue des contrôles à la fois sur les opérations financées par le budget de l'Etat et par les partenaires.

A cet effet, il est prévu au point 9.2.1.b du manuel de procédures du PNDS qu'il soit procédé trimestriellement par ledit bureau un audit de l'ensemble des projets gérés par la DAGE. Cependant, aucun rapport d'audit ou document y relatif n'a été présenté à l'équipe de vérification. Les entrevues réalisées, notamment avec les principaux responsables et le chef du Bureau du contrôle interne, ont révélé que cette diligence n'a pas été effectuée durant toute la période sous revue.

L'absence de réalisation d'audits internes constitue un manquement qui traduit la faible implication des services du Bureau du contrôle interne dans la gestion par la DAGE des projets et programmes financés par les partenaires techniques et financiers.

Dans sa réponse, le DAGE informe que l'absence d'exécution des audits trimestriels des projets est liée au sous-effectif du bureau de contrôle interne, composé d'un seul agent.

La Cour estime que l'organisation des audits trimestriels constitue une obligation pour une sécurisation des opérations financières. Il appartient par conséquent à la DAGE de prendre toutes les dispositions pour permettre à l'organe d'audit interne de satisfaire à cette obligation.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande au DAGE du MSAS de prendre les diligences nécessaires afin de permettre au bureau de contrôle interne d'effectuer les audits trimestriels des projets gérés par la DAGE conformément au manuel de procédures du PNDS.

3.2.2. Dysfonctionnements constatés dans l'exécution du programme du Fonds mondial

Les accords signés par le gouvernement du Sénégal avec les différents partenaires techniques et financiers renferment généralement des obligations qui pèsent sur les parties et qui portent notamment sur les modalités de décaissement et les conditions d'utilisation des subventions.

La responsabilité de l'exécution financière incombe à la DAGE du MSAS qui n'a pas respecté certaines dispositions qui relèvent aussi bien des accords conventionnels que des textes réglementaires. Ces carences n'ont pas manqué d'impacter dans la gestion financière du programme Fonds mondial.

3.2.2.1- Virements irréguliers de fonds au profit de Global Drug Facility (GDF)

La DAGE et la DGS du MSAS ont conclu en 2016, avec Global Drug Facility (GDF), un service pharmaceutique mondial et UNOPS (Bureau des Nations Unies pour le Service d'Appui aux Projets) un contrat d'approvisionnement en vue d'assurer un meilleur accès aux médicaments et matériels antituberculeux et à des prix les plus bas possibles.

UNOPS est un organe du système des Nations Unies qui assure le secrétariat de Stop TB et gère les ressources financières. Quant à GDF, il s'agit d'un fournisseur pour les médicaments antituberculeux et les équipements de diagnostic.

Cet accord d'approvisionnement, valable jusqu'au 30 septembre 2019, régit l'ensemble des relations contractuelles entre les parties et prévoit en son article 5 d que «la DAGE et la DGS s'engagent à effectuer les paiements relatifs aux acquisitions par virement sur un compte de UNOPS ouvert dans les livres de la Banque JP Morgan à New York (USA).

Cependant, il a été constaté, qu'à partir de 2018, en dehors de tout amendement audit accord, les paiements ont été effectués au profit de GDF sur un compte ouvert à Amro Bank (Nederland). Il en est ainsi en septembre 2018 de deux (2) acquisitions de médicaments antituberculeux d'un montant total de 246 440,70 dollars américains.

D'abord, par lettre du 12 septembre 2018, le DAGE a instruit le Directeur général du Crédit du Sénégal, de virer la somme de 38 325,36 dollars américains au profit de GDF, ABN Amro Bank pour l'achat de médicaments pour le traitement de la tuberculose multi résistante.

Ensuite, une seconde lettre de virement de fonds signée par le DAGE et datée du 21 septembre 2018 d'un montant de 208 115,34 UDS au profit de la même banque a été adressée au Directeur général du Crédit du Sénégal pour le paiement de GDF et relatif à l'achat de médicaments de seconde ligne pour le traitement de la tuberculose multi résistante.

Cette situation est porteuse de risque dans la mesure où, en cas d'erreur ou de fraude, le fournisseur peut exciper du non-respect des clauses contractuelles pour dégager sa responsabilité.

La DAGE du MSAS aurait dû demander la signature d'un avenant à l'accord d'approvisionnement avant de virer les fonds sur un compte bancaire distinct de celui conventionnellement prévu.

Sur ce point, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

3.2.2.2- Défaut de contrôle entraînant des paiements à un faux fournisseur

L'exécution du contrat d'approvisionnement pour l'achat de médicaments et matériels antituberculeux a donné lieu, en septembre 2018, à deux paiements à un faux fournisseur sur un compte bancaire situé en Europe de l'Est.

Ces deux virements d'un montant total de 481 541,54 dollars américains se sont avérés, frauduleux et sont représentés en gras dans le tableau ci-après :

Tableau n°8 : virements effectués en septembre 2018 au profit de Global Drug Facility (GDF)

Date lettre de virement	Désignation	Montant (en dollars US)	Bénéficiaire / Banque/ Pays	Signataires
12/09/2018	Achat de médicaments pour le traitement de la tuberculose multi résistante	38 325,36	GDF Amro Bank (Pays Bas)	DAGE et DGS
17/09/2018	Achat de GeneXperts au profit du PNT	427 244,00	UNOPS Ltd Sber Bank (Ukraine)	DAFP et DGS
17/09/2018	Achat de microscopes et accessoires au profit du PNT	54 297,54	UNOPS Ltd Sber Bank (Ukraine)	DAFP et DGS
21/09/2018	Achat de médicaments pour le traitement de la tuberculose multi résistante	208 115,34	GDF Amro Bank (Pays Bas)	DAGE et DGS

L'analyse du tableau ci-dessus fait ressortir qu'en l'espace de 10 jours quatre paiements ont été effectués sous forme de virements sur deux comptes dans deux banques différentes situées dans deux pays (Pays Bas et Ukraine).

En effet, selon la spécialiste de passation des marchés (SPM) du Fonds mondial, des fraudeurs ayant usurpé l'identité des employés de Global Facility Drug, centrale d'achat du Fonds mondial, lui ont demandé de changer la banque et le compte sur lequel les montants devaient être virés.

Pour rappel, la spécialiste de passation des marchés (SPM) est chargée, entre autres, sous la supervision du chef de la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres (DPSAO) de planifier, d'assurer le contrôle qualité de l'ensemble du processus d'acquisition des matériels financés par le Fonds mondial et d'en assurer le suivi.

A ce titre, la SPM avait initié une demande de facture proforma pour deux acquisitions directes au fournisseur Global Facility Drug. Par mail du 16 août 2018, la SPM renvoie au fournisseur GFD les factures proforma signées par le DAGE en indiquant que celles-ci doivent être contresignées par leur représentant habilité pour leur permettre de procéder au prépaiement.

L'exploitation des échanges électroniques entre la SPM et le faux fournisseur a permis de relever d'une part que le fraudeur a utilisé des adresses électroniques apparentés aux employés du fournisseur et d'autre part, pour procéder au changement des coordonnées bancaires, celui-ci a écrit que *"l'UNOPS commence l'audit financier sur les détails du compte bancaire que vous utilisez pour envoyer le paiement. Nous vous prions de bien vouloir nous donner une date à laquelle vous prévoyez d'envoyer le paiement afin que nous connaissions les coordonnées bancaires correctes que nous enverrions avec les factures à contresigner pour paiement"* (mail du 21 août 2018).

En outre, il a été constaté plusieurs éléments de nature tendancieuse. Les lettres de virements de fonds en date du 17 septembre 2018 et signées par Madame Arame Diallo Sylla, chef de la DAFP, en qualité de suppléant du DAGE, ont été effectués au profit de " **UNOPS Ltd** " sur un compte bancaire situé à Kiev, en Ukraine ; la facture étant émise en anglais, "Ltd" signifie SARL (société à responsabilité limitée), forme sociale que ne revêt pas en principe l'organisme onusien.

De plus, deux autres demandes de virements fonds signés par le DAGE respectivement le 12 septembre 2018 et le 21 septembre 2018 ont été effectués au profit de GDF sur un compte de la Amro Bank (Pays bas) lequel compte, selon le courriel du 21 août 2018 émanant du fournisseur douteux, devait pendant ce temps faire l'objet d'un audit.

Tous ces éléments auraient dû conduire la spécialiste en passation des marchés tout comme les services de la DAFP, à faire preuve d'une plus grande prudence dans la mesure où, en l'espace d'une dizaine de jours, deux comptes bancaires différents situés dans deux pays ont été utilisés pour effectuer des paiements au même fournisseur et toujours sur la base de la convention d'approvisionnement signée en 2016.

Le chef de la DAFP, qui avait la compétence de contrôler et de viser les paiements aurait dû faire preuve d'une plus grande vigilance en procédant au contrôle des coordonnées bancaires. Cela est d'autant plus préjudiciable que ledit contrat d'approvisionnement prévoit le paiement de la totalité des montants des équipements commandés avant tout début de livraison.

Cette situation a engendré un préjudice d'un montant total de 481 541, 54 dollars US soit environ **deux cent quarante millions sept cent soixante-dix mille sept cents soixante-dix francs CFA (240 770 770 FCFA)** que l'Etat du Sénégal s'est trouvé dans l'obligation de rembourser au Fonds mondial dans son intégralité.

Selon Madame Arame Diallo, chef de la DAFP « les prépaiements sont effectués sur la base des factures pro-forma émises par les centrales d'achat et transmises par la spécialiste passation des marchés (SPM) du Fonds mondial. Les coordonnées bancaires sont mentionnées sur celles-ci et servent de références pour le virement de fonds. » De plus, elle précise qu'aucun document attestant un changement de coordonnées bancaires n'a été joint et qu'elle n'était pas ampliatrice des messages électroniques de la SPM.

Sur ce point, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

La Cour relève que, dès l'instant où tous les paiements effectués passent par la DAFP, le changement de coordonnées bancaires opéré pour les deux virements du 17 septembre 2018 ne pouvait être ignorés si la DAFP avait vérifié les détails bancaires du fournisseur, qui en principe, sont conservés au niveau de la DAGE.

En outre, la Cour estime que la DAFP ne devait pas limiter son contrôle uniquement au rapprochement des coordonnées bancaires figurant sur la facture proforma et que la validation des paiements requiert une vérification de l'accord de projet mais aussi une vérification directe auprès des fournisseurs concernés.

En tout état de cause, la Cour retient, le DAGE devait prendre les mesures appropriées pour saisir la Division spéciale de Cybersécurité aux fins d'une enquête sur ces paiements à des faux fournisseurs.

Recommandation n°11 :

La Cour demande au DAGE de formaliser dans un document les procédures de validation des paiements en précisant les contrôles et responsabilités de chaque intervenant dans le processus des achats internationaux.

3.2.2.3- Défaut de reversement des prélèvements sociaux et fiscaux

Au cours de la période 2017-2018, il a été constaté dans le rapport de revue financière des charges sociales du NFM 1 que des prélèvements fiscaux et sociaux, d'un montant de **soixante-dix millions deux cent dix mille six francs CFA (70 210 006 FCFA)**, opérés sur les rémunérations versées au personnel salarié recruté et payé par le Fonds mondial n'ont pas fait l'objet d'un reversement, au profit de l'Etat au titre de l'impôt sur les salaires et à l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) au titre des cotisations pour la retraite.

La situation des non reversements est décrite dans les tableaux ci-dessous après exploitation dudit rapport établi par l'auditeur interne du Fonds mondial.

Tableau n°9 : Etat des cotisations non versées à l'IPRES sur la période 2017-2018

N° chèque	Bénéficiaires chèque selon la BOA (banque abritant les fonds du Fonds mondial)	MONTANT
5669616	IPRESSA Léonie Dieng	115 200
5669618	IPRESSA Léonie Dieng	115 200
5669620	IPRESSA Léonie Dieng	230 400
5669622	IPRESSA Léonie Dieng	230 400
5669743	Chérif Malahine Keita	1 783 332
5669649	Chérif Malahine Keita	1 104 516
5669662	Chérif Malahine Keita	1 753 092
5669688	Chérif Malahine Keita	1 783 332
5669696	Ousmane Diop	1 783 332
5669705	Ousmane Diop	1 783 332
5669672	IPRESSA Léonie	1 828 190
5669715	Chérif Malahine Keita	1 783 332
5669732	Chérif Malahine Keita	1 783 332
TOTAL		16 076 990

Source : Rapport de revue financière des charges sociales du NFM1

Tableau n°10 : Etat de non reversement des prélèvements fiscaux sur la période 2017-2018

N° chèque	Bénéficiaires chèque selon la BOA (banque abritant les fonds du Fonds mondial)	MONTANT
5669615	Chef bureau recouvrement endossé à Tropical Cash	1 160 267
5669621	Chef bureau recouvrement endossé à Tropical Cash	1 523 650
5669619	Chef bureau recouvrement endossé à Tropical Cash	726 766
5669693	Ousmane Diop	3 180 233
5669694	Ousmane Diop	1 220 832
5669686	Chérif Malahine Keita	3 180 233
5669687	Chérif Malahine Keita	1 220 832
5669689	Chérif Malahine Keita	218 421
5669703	Ousmane Diop	3 158 150
5669704	Ousmane Diop	1 179 166
5669706	Ousmane Diop	218 421
5669713	Ousmane Diop	3 158 150
5669714	Ousmane Diop	1 179 166
5669716	Ousmane Diop	218 421
5669733	Ousmane Diop	218 421
5669731	Ousmane Diop	1 179 166
5669730	Ousmane Diop	3 158 150
5669741	Ousmane Diop	3 158 150
5669744	Ousmane Diop	218 421
5669742	Ousmane Diop	1 179 166
5669747	Ousmane Diop	1 970 748
5669745	Ousmane Diop	13 818 937
5669746	Ousmane Diop	7 689 149
TOTAL		54 133 016

Source : Rapport de revue financière des charges sociales du NFM1

Tous ces paiements, effectués au moyen de chèques bancaires émis au profit de ces institutions, ont été falsifiés par Monsieur Ousmane Diop, comptable au bureau Finances et comptabilité, chargé des opérations financières de la première phase du projet Fonds mondial.

Dans les livres de comptes du MSAS, l'IPRES ou le chef du bureau recouvrement des impôts y sont inscrits comme bénéficiaires alors que sur les chèques présentés à l'encaissement auprès de la BOA les noms de IPRSSA Léonie DIENG, Tropical Cash, Ousmane Diop ou Cherif Malahine Keita figurent comme bénéficiaires finaux des sommes encaissées.

Cette situation a été facilitée par le fait qu'il n'existe pas de séparation réelle des tâches, ce qui constitue un facteur de risque. En effet, il a été constaté que le comptable s'occupait, seul, de l'essentiel des formalités afférentes au paiement des cotisations et se chargeait lui-même, après la signature des chèques, de les déposer auprès des administrations concernées en lieu et place du service courrier.

Les services de la DAGE, plus particulièrement de la DAFP sous la supervision de laquelle était placé le comptable, aurait dû mettre en place un registre de transmission avec décharge des services bénéficiaires de ces chèques.

Toutefois, il convient de préciser Monsieur Ousmane Diop, a été condamné par la justice, pour détournements de deniers publics et pour faux et usage de faux.

Sur ce point, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

Recommandation n°12

La Cour recommande à la DAGE de renforcer le dispositif de contrôle interne de la DAFP et d'établir une séparation adéquate entre les tâches lors du traitement des opérations de paiement.

3.2.3- Dysfonctionnements dans le traitement des pièces justificatives

Le mécanisme de financement mis en place notamment pour les fonds reçus provenant de GAVI et de l'USAID consiste en l'octroi d'une avance en guise de premier financement permettant aux structures bénéficiaires de dérouler des activités. Au fur et à mesure, celles-ci présentent les justificatifs des dépenses réelles effectuées pour, une fois validées, en obtenir le remboursement.

Dans ce dispositif, la région médicale joue un rôle capital et sert d'interface à certains sous bénéficiaires (districts, centres de santé, ...) pour lesquels elle reçoit les fonds qui leur sont destinés avant de les leur distribuer. Dans le même temps, elle regroupe les pièces justificatives puis les envoie à l'administration centrale (DGS et DAGE) pour validation en vue d'obtenir les remboursements.

Dans les entités décentralisées visitées, les acteurs locaux ont déploré non seulement des retards dans le processus de vérification et de validation de leurs demandes de remboursement mais également des pertes des pièces justificatives occasionnant des rejets et refus de remboursements.

Le rapport d'audit des programmes GAVI concernant la période 2015-2018 a relevé qu'au niveau de la région de Dakar, certains districts sanitaires ont été privés de financement car des pièces justificatives originales ont été transmises avec bordereau à la DAGE qui leur a réclamées à nouveau. Cette même situation a été notée à Saint-Louis où, selon les acteurs, certaines pièces justificatives pourtant déjà envoyées ont été de nouveau réclamées. De même, à Kaffrine, la lenteur de la procédure de validation et de remboursement a été considérée comme pénalisante.

Le manque de célérité de l'administration centrale dans le traitement des dossiers de remboursement occasionne des préjudices aux sous-bénéficiaires qui généralement mobilisent beaucoup de ressources pour financer en priorité les activités cibles des PTF en vue d'accroître les chances de faire valider les demandes de remboursement.

En effet, le refus des remboursements pour cause de perte ou de rejet de pièces justificatives constitue un manque à gagner que beaucoup de districts, surtout des zones rurales, ne peuvent supporter en raison de la modicité des fonds propres qu'ils génèrent.

3.2.4- Mauvais suivi de la gestion des fonds alloués aux sous bénéficiaires de financement

Il a été constaté que les fonds virés par la DAGE directement dans les comptes des régions médicales sont gérés d'une manière qui n'offre pas suffisamment de garantie et de visibilité.

En effet, des régions médicales comme Dakar, Tambacounda, Kaffrine et Saint-Louis qui ont été visitées ne disposaient pas durant la période sous revue de comptes dédiés aux fonds reçus sur financement GAVI, contrairement aux fonds provenant des autres programmes tels que le Fonds mondial ou l'USAID.

Le compte principal de ces régions, étant alimenté par plusieurs flux de fonds provenant notamment de l'UNICEF, de l'OMS, de la CMU, leur utilisation pour loger les fonds de GAVI ne permet pas de différencier les opérations relatives audit programme des autres activités de la région.

Or, la création des sous -comptes à partir du compte principal, aurait permis de distinguer tous les financements reçus des PTF et le suivi des décaissements effectués sur ces fonds.

De plus, il a été relevé que les comptes bancaires, durant la période sous revue, n'ont pas fait l'objet de rapprochements bancaires notamment dans les districts de Tambacounda et Kaffrine. Cette formalité est prévue par le point 8.4.2.a du manuel des procédures qui dispose qu'un « rapprochement bancaire doit être fait à la fin de chaque mois par le gestionnaire et soumis au médecin chef de région ou médecin chef de district pour contrôle et approbation ». Aucun document attestant de l'exécution de cette formalité n'a été présentée à l'équipe d'audit.

Cette situation est de nature à compromettre le suivi des fonds et la traçabilité des opérations. Les services de la DAGE ont la responsabilité d'assurer le suivi des financements accordés aux sous bénéficiaires et doivent à cet effet veiller au respect par ces derniers des obligations qui leur incombent.

Sur ce point, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

Recommandation n° 13:

La Cour recommande à la DAGE du MSAS de veiller à ce que les sous bénéficiaires de financements accordés respectent leurs obligations qui leur incombent notamment en matière de rapprochement bancaire.

Chapitre IV- LA GESTION DES MARCHES PUBLICS CONFIES A LA DAGE

La DAGE du ministère de la Santé et de l'Action sociale est chargée de la préparation des dossiers d'appel d'offres et du pilotage de l'attribution des marchés qui sont sous sa responsabilité. Il s'agit des marchés financés sur budget de l'Etat et de certains financés par des PTF tels que le Fonds mondial, la Banque mondiale ou la Coopération luxembourgeoise.

Le manuel de procédures du PNDS fait néanmoins mention de la participation de la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM), de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) et de la Commission des Marchés (CM) au côté de la DAGE dans le processus de gestion de la commande publique.

La présidence de la commission des marchés est assurée par le DAGE ; la suppléance par le chef de la Division de la Programmation et du suivi des Appels d'Offres (DPSAO).

La DPSAO est composée de trois bureaux : le bureau des appels d'offres Etat qui s'occupe des dossiers financés sur ressources nationales, celui des Appels d'offres bailleurs qui gère les dossiers financés sur ressources externes et le bureau des approvisionnements qui s'occupe des dépenses.

La Cellule de passation des marchés est rattachée au Secrétariat général du MSAS. Durant la période sous revue, Madame Aïssatou Seck (1^{er} janvier 2015-16 mars 2016), Docteur El Hadj Magatte Seck (mars 2016- 06 septembre 2016) et Mohamadou El Habib Cissé (depuis le 06 septembre 2016) ont assuré les fonctions de coordonnateur de la CPM.

L'ensemble des acquisitions gérées par la DAGE étant soumis au Code des Marchés publics, la DPSAO élabore annuellement un plan de passation (PPM) des marchés et publie un avis général conformément à la réglementation en vigueur.

Certains bailleurs, comme le Fonds mondial ou la Banque mondiale, ont recruté des spécialistes en passation des marchés qui appuient la division dans la gestion des dossiers financés par lesdits partenaires.

Néanmoins, plusieurs insuffisances ont été relevées dans la passation de ces marchés publics.

4.1. Constitution tardive de la commission des marchés

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté n°00864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application de l'article 36-1 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, les autorités contractantes ont l'obligation de désigner les membres de la commission des marchés et leurs suppléants au plus tard le 05 janvier de chaque année.

Il a cependant été constaté que pour les années 2017 et 2018 les arrêtés ministériels portant nomination des membres de la commission des marchés du MSAS ont été pris respectivement les 13 février 2017 (arrêté n°02404/MSAS/DAGE/DPSAO) et 16 janvier 2018 (arrêté n° 00568/MSAS/DAGE/DPSAO), soit vingt-six et onze jours après le délai de rigueur.

Le défaut de constitution de cette instance dans les délais requis constitue un manquement aux dispositions de l'arrêté n°00864 précité et peut avoir un impact sur le déroulement des procédures de dépouillement des offres et d'attribution des marchés.

Dans sa réponse, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, affirme que le retard enregistré en 2018 s'explique par le fait que l'ancien chef de la DPSAO, qui était suppléant au président de la commission des marchés, a quitté le ministère en début janvier de la même année.

La Cour prend acte de la réponse de la DAGE.

4.2 - Non-respect du délai d'attribution des marchés

L'article 70 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics impose à la commission des marchés de procéder à l'attribution du marché dans un délai maximum de quinze (15) jours à partir de l'ouverture des plis.

Toutefois, cette disposition n'a pas toujours été respectée durant la période sous revue.

Ainsi, en 2015, le marché de services concernant la maintenance des équipements et du réseau informatique (DRP n° 03/2015) d'une valeur de sept millions six cent quatre-vingt-dix mille (7 690 000) FCFA a été attribué le **20 février 2015**, après l'ouverture des plis intervenue le **26 janvier**, soit vingt-cinq (25) jours après. Il en est de même pour la DRP relative à l'acquisition de petites fournitures d'un montant de 1 211 270 francs CFA. L'ouverture des plis a été effectuée le **22 mai 2015** tandis que l'attribution a eu lieu le **15 juin 2015**, soit 23 jours après.

La même pratique a été constatée en 2016 pour ce qui concerne l'appel d'offres relatif à l'acquisition de matériels roulants séparé en deux lots d'un montant global de soixante-dix-neuf millions cinq cent mille (**79 500 000**) francs CFA. L'ouverture des plis a eu lieu le **1^{er} août 2016** tandis que l'attribution provisoire est intervenue vingt-trois (23) jours plus tard, le **24 août 2016**.

Enfin, en 2018, l'ouverture des plis concernant la DRPCO relative à l'acquisition de consommables de laboratoires pour le programme national de lutte contre le paludisme (PNT) pour un montant de vingt-neuf millions deux cent quatre-vingt-onze mille trois cent quatre-vingt-cinq (**29 291 385**) francs CFA a eu lieu le **11 avril** tandis que l'attribution provisoire est intervenue le **07 mai**, soit vingt-six jours (26) après.

L'article 70 précité prévoit néanmoins la possibilité d'une prolongation exceptionnelle autorisée par la Direction centrale des Marchés publics (DCMP) d'une durée de dix (10) jours.

Cependant, aucun élément des pièces des dossiers n'indique que la DAGE a fait recours à une telle formalité ou qu'elle a bénéficié d'une quelconque dérogation.

En agissant ainsi, la commission des marchés a violé les dispositions de l'article 70 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics.

4.3. Des dossiers de marchés présentant des incohérences

Par lettre d'invitation datée du 20 octobre 2017, la DAGE a lancé une DRP relative à l'acquisition de mobilier et matériel de bureau au profit de la région médicale de Dakar et a fixé la date limite de dépôt des offres au 06 novembre 2017. Son choix a porté sur cinq fournisseurs que sont : Espace Division, SENDIS, NOVITRA, RECHNOTECH et STORE PHONE SENEGAL.

Il a été relevé que :

- aucune facture pro-forma n'a été datée par les soumissionnaires ; ce qui remet en cause la preuve du respect du délai de dépôt des offres ;
- les lettres d'invitation des soumissionnaires tout comme les lettres de rejet des candidats évincés ont été déchargées le même jour le 22 novembre 2017, ce qui pose le problème de la sincérité des consultations.

Par ailleurs, il a été constaté des incohérences de date sur des éléments des dossiers de marchés relatifs à l'acquisition de matériels informatiques au profit de la DAGE du MSAS d'un montant total de 14 970 660 FCFA attribué à l'ASTCPI. Ainsi, le procès-verbal d'ouverture des plis n°85/MSAS/DAGE/DPSAO/BA indique deux dates différentes (15 octobre 2018 et 17 octobre 2018). Il en est de même pour le procès-verbal d'attribution provisoire qui comporte les dates de 15 et 18 octobre 2018.

Aux termes de l'article premier de l'arrêté n°00865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes pris en application des articles 35 et 141 du Code des Marchés publics, les cellules de passation des marchés sont chargées de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés. A ce titre, elles sont notamment responsables de l'examen préalable des procès-verbaux d'attribution et de tout document à soumettre à l'autorité contractante en matière de marchés publics.

En conséquence, le coordonnateur de la CPM devait s'assurer de l'exactitude des informations contenues dans les documents de passation des marchés. Il en est de même du président de la Commission des marchés qui signe les documents d'attribution de marchés et du DAGE qui, en sa qualité d'administrateur de crédits, notifie aux candidats le résultat des dépouillements de leurs offres.

Pour ce qui concerne les incohérences de date, Monsieur Mohamadou El Habib Cissé, coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés (CPM) du MSAS confirme les erreurs et prend acte de l'observation de la Cour. Quant au DAGE, il soutient également qu'il s'agit d'erreurs.

4.4.- Des offres sur des matières de même nature présentant des écarts de prix importants

L'exploitation de certains documents relatifs aux marchés a permis de constater des incohérences sur des prix unitaires hors taxes de splits commandés par la DAGE en 2017 et 2018. Il s'agit des deux demandes de renseignement et de prix ci-après :

Tableau n° 11 : Liste des splits acquis et présentant des écarts de prix importants

Référence PPM	Désignation	Prix unitaire HT	Quantité commandée	Montant total en FCFA	Attributaires
2017-F-DAGE-698	Split 2 cv	383 000	11	4 .213.000	Saraba Multiservices
2018-F-DAGE-651	Split 1.5 cv	749 000	09	6.741.000	ASTPCI
	Split 2.5 cv	843 750	04	3.375.000	

Il ressort de l'analyse de ce tableau que les prix pratiqués pour l'acquisition de ces splits par la DAGE présentent des différences notoires.

Ainsi, en 2017, des splits d'une puissance de 2 cv ont été acquis pour un montant de 383 000 FCFA HT l'unité tandis qu'en 2018 des splits de moindre puissance (1,5 cv) ont été achetés pour un montant de 749 000 FCFA HT l'unité, **soit un écart de 366 000 FCFA**, presque du simple au double.

De plus, l'examen des éléments des dossiers fournis par les services de la DAGE n'a fait ressortir aucun élément permettant de justifier les écarts de prix constatés.

La mise en place d'un dispositif de suivi corrélé avec un système de rapportage efficace des marchés passés aurait permis à la DAGE de mieux planifier et estimer l'acquisition de ces splits afin de sélectionner les meilleurs fournisseurs, à la fois en termes de prix et de qualité.

Dans ses réponses apportées à la Cour, Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS indique que « les prix des fournitures et équipements dépendent de la technologie et des marques. C'est pourquoi il peut y avoir des écarts de prix pour des articles de même nature de marques différentes. »

La Cour maintient que les splits acquis en 2018 ont présenté de manière inexplicée des écarts de prix trop importants par rapport à 2017 et que les ressources publiques doivent être préservées afin d'éviter toute situation de gaspillage.

4.5 – Existence de fractionnements de marchés

Aux termes de l'article 54.2 du décret n° 2014-12 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics en son point 2, "la valeur d'un marché de fournitures ou de services doit prendre en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle".

En outre, il ressort de l'article 54. 5 du décret n° 2014-12 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics que "les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses (...) de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables".

L'examen des dossiers relatifs aux marchés de la gestion 2018 fournis par la DAGE a permis de relever que des achats de même nature ont été exécutés séparément en violation du Code des marchés publics qui interdit une telle pratique.

D'abord, il a été relevé que trois DRP à compétition restreinte (DRPCR) ont été lancées, ce qui a pour conséquence de les soustraire à la procédure appropriée de passation des marchés.

Les acquisitions concernées sont présentées dans le tableau ci-dessus :

Tableau n°12 : Dépenses de matériels informatiques objet de fractionnement

Réf PPM	Type de marché	Montant en FCFA	Date d'attribution du marché	Fournisseur
F-DAGE-059	DRPCR	14 991 900	15 octobre 2018	ASTPCI
F-DAGE-638	DRPCR	14 968 300	10 octobre 2018	ESTCI
NR (numéro non renseigné)	DRPCR	14 970 660	17 octobre 2018	ASTPCI
TOTAL		44 930 860		

Ces acquisitions auraient dû être opérées dans le cadre d'un appel à concurrence unique par le biais d'une demande de renseignement et de prix à compétition ouverte (DRPCO), procédure édictée pour les marchés de services et fournitures courantes dont le montant est inférieur à 50 000 000 Francs CFA et supérieur ou égal à 15.000.000 Francs CFA, conformément à l'article 5 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.

Ensuite, des DRPCR relatives à des acquisitions de matériels médicaux au profit de l'hôpital Dalal Jamm ont été lancées et attribuées à un même fournisseur.

Le tableau ci-dessous liste les marchés concernés.

Tableau n°13 : Acquisition de matériels médicaux au profit de l'hôpital DALAL JAMM

Réf PPM	Type de marché	Montant	Date d'attribution du marché	N° PV et date réception	Fournisseur
F-DAGE-604	DRPCR	14 973 020	24/10/2018	N°97 du 19/12/2018	Graphica services
Sans	DRPCR	14 991 900	24/10/2018	N° 94 du 19/12/2018	Graphica services
Sans	DRPCR	14 968 300	06/09/2018	N°95 du 19/12/2018	Graphica services
F-DAGE-506	DRPCR	14 978 920	11/10/2018	N° 92 du 19/12/2018	Graphica services
Sans	DRPCR	14 991 900	24/10/2018	N° 96 du 19/12/2018	Graphica services
TOTAL		74 904 040			

Ces achats faits sur la base de 5 DRP d'un montant total de soixante-quatorze millions neuf cent quatre mille (74 904 000) francs CFA auraient dû être regroupés et faire l'objet d'un appel d'offres ouvert (AAO) conformément à l'article 53 du code des marchés publics. Cette procédure d'AAO est prescrite à l'Etat lorsque les montants estimés des marchés de services et fournitures courantes atteignent 50 000 000 FCFA.

En procédant de la sorte, les services de la DAGE ont violé les dispositions réglementaires sus visées.

La Cour considère que la DAGE a procédé au fractionnement de ces marchés et a violé les dispositions de l'article 54. 5 du décret n° 2014-12 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics et de l'article 5 de l'arrêté n° 00106 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.

4.7.- Défaut de production de rapports périodiques sur l'état d'exécution des marchés et des acquisitions

La réglementation relative aux marchés publics impose aux autorités contractantes la préparation et la transmission de rapports périodiques portant sur la consistance des marchés passés ainsi que les événements survenus au cours de leur exécution.

Ainsi, l'article 144 du Code des marchés publics dispose que *"la cellule de passation de marchés doit établir, avant le 31 mars de chaque année à l'intention de l'autorité dont elles relèvent, de l'organe chargé de la régulation des marchés publics et de l'organe chargé du contrôle a priori, un rapport annuel sur l'ensemble des marchés publics passés l'année précédente. Entre autres informations, ce rapport fournit la liste des entreprises défailtantes, précise la nature des manquements constatés et donne un compte rendu détaillé des marchés passés par entente directe"*.

De même, l'arrêté n° 00865 du 22 janvier 2015 précité précise que *"la cellule de passation de marchés doit établir des rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés à l'intention des autorités compétentes pour transmission à la Direction centrale des Marchés publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés publics"*.

Par ailleurs, le manuel de procédures du PNDS dispose en son point 9.1.1 *que s'agissant des équipements et matériels livrés, "un rapport synthétique des acquisitions par direction du MSAS ou programme devra être fait chaque année par la DAGE avec les coûts unitaires et les dépenses."*

Il a été constaté durant la revue que la cellule de passation des marchés n'a élaboré aucun des rapports trimestriels et annuels sur la passation et l'exécution des marchés. Il en est de même des services de la DAGE qui n'ont pas produit les rapports synthétiques concernant les équipements et matériels livrés.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que la DAGE ne dispose pas d'un outil de suivi des marchés.

Selon Monsieur Mohamadou El Habib Cissé, coordonnateur de la CPM, les rapports trimestriels et annuels n'ont pu être produits en raison de la charge importante de la cellule qui s'occupe de plus de 500 marchés et de la faiblesse de l'effectif qui la compose (un seul agent).

S'agissant du rapport synthétique des acquisitions par direction du MSAS ou programme, Madame Coumba Guissé Dramé, ancienne DAGE, précise qu'il ne pouvait être établi dans la mesure où la DAGE ne disposait pas d'informations définitives sur la situation des acquisitions des autres entités.

Recommandation n°14 :

La Cour :

- **invite le Ministre de la Santé et de l'Action sociale à renforcer l'effectif de la Cellule de passation des marchés en vue de lui permettre de remplir pleinement sa mission au regard du volume important des marchés gérés par le ministère ;**

- **demande au DAGE de veiller au respect des procédures de passation des marchés publics relatives aux délais de rigueur de la constitution de la commission des marchés et d'attribution des marchés et des règles d'appel à la concurrence, conformément aux disposition du Code des marchés publics ;**
- **demande au Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés du MSAS de veiller aux respect des dispositions du Code des marchés notamment sur le rapportage des marchés et sur la qualité des dossiers de passation de marchés.**

Chapitre V- LA GESTION DES MATIERES

La DAGE du MSAS compte en son sein un bureau comptabilité matières dont la mission est d'assurer la gestion de l'ensemble des matières du premier et du deuxième groupe de la DAGE et du cabinet du ministre.

Ce bureau est rattaché hiérarchiquement à la Division de l'Administration, des Finances et du Personnel (DAFP). Il est composé de sept (7) agents.

Les règles de procédures applicables obéissent aux dispositions réglementaires en vigueur notamment le décret n° 81-844 du 20 août 1981, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié, ainsi que l'instruction n°4 du 08 mars 1988 précisant les modalités d'application dudit décret. Ce texte a été abrogé et remplacé par le décret n°2018-842 du 09 mai 2018.

Durant la période sous revue, deux comptables des matières se sont succédé. Il s'agit de Monsieur Amadou Kane, nommé par arrêté n° 09786/MEF/DGF/DMTA du 07 octobre 2009 et de Monsieur Mamadou Dialigué Diallo, nommé par arrêté ministériel n°06014/MEFP/DGF/DMTA du 13 avril 2016.

L'examen des pièces et différentes opérations relatives à la gestion des matières a permis de relever des dysfonctionnement et manquements relatifs à la mauvaise tenue des livres –journaux des mouvements de matière, au défaut de codification des matières du premier groupe, à la gestion des véhicules par un agent non désigné comptable des matières, au défaut de mise en réforme de certaines matières, au non-respect des règles en matière de dotation en carburant et aux conditions de stockage des matières.

5.1 - Mauvaise tenue des livres-journaux des mouvements des matières

Il ressort des dispositions de l'article 2 du décret n°81-444 du 20 août 1981 que *"la comptabilité des matières est une comptabilité des quantités avec mention, sur tous les documents et pièces justificatives, de renseignements sur les qualités et caractéristiques des biens comptabilisés"*. L'instruction n°4 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières pris en application de l'article 2 du décret n°81-444 du 20 août 1981 précité impose, en son point b, de mentionner les quantités portant notamment sur le nombre d'unité, les volumes, poids et surface sur les documents comptables.

En outre, aux termes de l'article 18 dudit décret, tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents notamment un livre- journal et un grand -livre des comptes où sont portés chronologiquement toutes ses opérations.

Ainsi, les bons d'entrée et les bons de sortie doivent être inscrits au livre-journal dans l'ordre de leur numérotation ininterrompue pour la gestion conformément au point a de l'instruction n°4 du 8 mars 1988 précisant les modalités d'application l'article du 18 du décret n°81-444 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières.

Il a été cependant constaté que certains éléments des bons d'entrée ne sont pas correctement portés sur les livres-journaux d'entrée des matières. En outre, des éléments concernant les quantités et les montants ne sont pas toujours renseignés comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n°14 : manquements relevés dans l'enregistrement des livres-journaux d'entrée de matières

Date de PV de réception	Livres journaux d'entrée de matières	N° Bon d'entrée	Fournisseurs/ Nature des matières	OBSERVATIONS
23/06/2015	Livre journal de l'année en cours	40	Elton/ Carburant	Les 25 555 litres de carburant d'un montant total de 15 millions objet du bon d'entrée n° 40 n'a pas été correctement enregistré dans le livre journal des matières qui, en lieu et place, renseigne sur une entrée de 3,5 millions soit un gap de 11 .50000 francs CFA.
26/06/2015	Livre journal de l'année en cours	41	Keur Mame Yaye / Fournitures de bureau	Le numéro du bon d'entrée des fournitures ne correspond pas à celui inscrit sur le livre journal des mouvements (enregistré sous le n°42 au lieu de 41)
04/06/2018	Livre journal de l'année en cours	17	Elton/ Achat de carburant	Les 16 806,722 litres de carburant acquis à 10 millions (BE n° 17) ont été comptabilisés à 5 millions FCFA dans le livre des mouvements soit un gap de 5 millions
19/12/2018	Livre journal de l'année en cours	99	GRAPHICA SERVICE/ matériel médical	Cette acquisition de matériel médical comporte trois matières (un moniteur fœtal, une tour surpresseur et un concentrateur d'oxygène objet du BE n°99 du 17/12/2018). Seul le moniteur fœtal a fait l'objet d'un enregistrement dans le livre journal des mouvements.

Dans le cadre de sa mission de gestion des matières du 1^{er} et du 2^{ème} groupe de la DAGE et du cabinet du MSAS, le comptable des matières doit s'assurer de la bonne tenue du livre- journal des matières.

De plus, le DAGE, en sa qualité d'administrateur des matières doit veiller à la bonne exécution des tâches dévolues au comptable des matières.

Recommandation n°15 :

La Cour demande au comptable des matières et au DAGE du MSAS de veiller à la bonne tenue des livres journaux par les comptables des matières et à l'exactitudes des informations qui y sont contenues.

5.2 - Défaut de codification et d'étiquetage de matières du 1^{er} groupe

Dans le processus de gestion des matières, l'article 5 décret n°81-444 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières, abrogé distingue deux groupes de matières : des matières du premier groupe, constituées des objets destinés à un usage de plusieurs années et celles du deuxième groupe réservé aux fournitures, ingrédients et denrées consommables par le premier usage. Ledit article prévoit que les « objets du premier groupe soient identifiés par un numéro de prise en charge d'une série continue, avec rappel de la gestion d'acquisition ».

A cet égard, le manuel de procédures du PNDS détermine les modalités de codification et d'étiquetage des matières du premier groupe.

En effet le point 5.4.3.2 du manuel du PNDS précise que "la codification des immobilisations est effectuée suivant le schéma ci-après :

- 1ère position : code rubrique (matériel informatique, matériel de bureau, mobilier de bureau) ;
- 2ème position : code nature (bureau, table, etc.) ;
- 3ème position : numéro d'ordre ;
- 4ème position : année d'acquisition.

Toute immobilisation doit être étiquetée. Le code attribué à l'immobilisation est inscrit sur une étiquette et collée sur l'immobilisation ou directement inscrite sur celle-ci à l'encre indélébile".

Il a été constaté, durant la période sous-revue, que les services de la comptabilité des matières n'ont pas procédé à la codification de l'ensemble des immobilisations. Seules les matières acquises sur financement des PTF ont fait l'objet de codification avec apposition d'une étiquette permettant leur identification. Cette situation s'explique sans doute par le fait que les projets et programmes issus de ces PTF font l'objet de manière régulière de contrôles de cabinets d'audit.

S'agissant des biens acquis sur le budget de l'Etat, aucun étiquetage n'a été constaté sur ces matières et aucun document prouvant le respect de cette procédure n'a été présenté.

Le défaut de codification de ces matières pose le problème de leur suivi administratif et empêche le comptable de mieux localiser le matériel affecté.

Monsieur Amadou Kane reconnaît l'absence de codification ; cependant il précise que l'étiquetage n'est pas du seul ressort du comptable des matières.

Monsieur Ousseynou Ngom indique qu'il veillera à la bonne exécution des tâches dévolues aux comptable des matières et qu'au besoin des formations seront organisées pour renforcer les capacités des agents du bureau de la comptabilité des matières.

La Cour souligne que l'étiquetage des biens est fait sous la responsabilité du comptable des matières pour lui permettre d'assurer leur traçabilité.

Recommandation n°16 :

La Cour demande au comptable des matières de procéder à la codification et à l'étiquetage de l'ensemble des matières du premier groupe conformément au manuel des procédures du PNDS, en vue d'en assurer leur traçabilité.

Recommandation n°17 :

La Cour recommande au DAGE du MSAS de veiller à ce que le comptable des matières procède à la codification et à l'étiquetage de l'ensemble des matières du premier groupe, dont il a la responsabilité, conformément au manuel des procédures du PNDS.

5.3 - Gestion des véhicules par un agent non désigné comptable des matières

Dans l'organisation de la DAGE, la Division du Matériel et du Transit administratif (DMTA), mise sur pied à la faveur de la note de service n° 002820/MSP/DAGE du 21 mars 2011 sus évoquée, s'occupe notamment de la gestion du matériel roulant.

Il a été constaté que le chef de la division DMTA exécute des tâches dévolues à un comptable des matières sans aucun acte lui conférant cette qualité. Ainsi, à la suite de l'exploitation des fiches de poste des agents qui la composent, la DMTA est notamment chargée de :

- proposer la réforme des véhicules ;
- tenir le fichier du parc automobile des véhicules du MSAS.

Ces compétences, en principe, relèvent de la comptabilité des matières de l'Etat que la réglementation réserve à un personnel particulier appelé comptable des matières. En effet, l'article 9 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 précité donne la prérogative au comptable des matières de proposer les matières à la réforme par le biais d'une liste qu'il adresse, par voie hiérarchique, à l'ordonnateur des matières.

De même la fiche de poste du comptable des matières confère clairement à celui-ci la mission de gérer l'ensemble des matières du premier et du deuxième groupe de la DAGE et du Cabinet du MSAS.

Il ressort notamment des entretiens avec les chefs de la DMTA et du bureau de la Comptabilité des matières que les véhicules sont hors du champ d'intervention du comptable des matières de la DAGE.

Le chef de la DMTA exerce les fonctions de comptable des matières pour ce qui concerne les véhicules sans aucun acte de nomination à cette fonction. De même, le comptable matières de la DAGE n'a aucune maîtrise sur les véhicules et n'exerce aucun acte de gestion les concernant.

Il résulte de l'instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret 2008/695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions des indemnités compensatrices pouvant être alloués à certains utilisateurs de véhicules personnels, qu'au niveau central, lorsque les structures disposent d'un parc automobile important, un comptable des matières est nommé par le ministre des Finances sur proposition du responsable de la structure concernée.

En effet, en raison de l'importance du nombre de véhicules gérés au niveau du garage central (véhicules du Cabinet, de la DAGE et directions centrales, des régions médicales), le DAGE avait la possibilité de faire proposer la nomination du chef de la DMTA comme comptable des matières conformément aux dispositions de l'instruction n° 19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 précitée.

Dans sa réponse, Madame Coumba Guissé, ancienne DAGE du MSAS, précise que la DMTA abritant le garage central du ministère, il avait été jugé opportun de confier la gestion des véhicules au responsable du garage. Cependant les entrées et sorties de véhicules sont gérées par le comptable des matières qui est également membre de la commission de réception et de réforme des véhicules.

Selon Monsieur Thiendella Babou, ancien DAGE, la gestion des entrées et sorties des véhicules était bel et bien assurée par le comptable des matières désigné.

Monsieur Ousseynou Ngom prend acte de l'observation de la Cour.

La Cour rappelle, qu'en application de l'instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 précitée, la gestion des véhicules du service général est confiée à un comptable des matières nommé par le Ministre des Finances sur proposition du responsable de la structure concernée et que sous l'autorité de l'administrateur des matières, il est personnellement et pécuniairement responsable des matières reçues et de leur utilisation.

Recommandation n°18 :

La Cour demande à la DAGE du MSAS de prendre les dispositions afin que les véhicules du ministère soient gérés de manière effective par un comptable des matières nommé conformément à la réglementation.

5.4 - Défaut de mise à la réforme de certaines matières

La réglementation sur la gestion des matières prévoit que le comptable des matières établisse de manière régulière la liste des matériels éligibles à la réforme.

C'est le soubassement de l'article 9 du décret n°81-844 précité qui vise les objets qui ne sont plus susceptibles d'être utilisés ou dont le degré d'usure ou de vétusté justifie la réforme.

En outre, l'instruction n° 19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 précité que « les véhicules qui, en raison de leur vétusté ou de leur état mécanique, sont devenus d'un entretien trop coûteux et ceux qui ne sont pas aptes à la circulation, suite à un accident, doivent être proposés à la réforme ».

Concernant le parc roulant du MSAS, un recensement effectué en 2016 a fait ressortir l'existence de plusieurs véhicules et motos présentant un degré de vétusté justifiant leur mise en réforme.

Tableau n°15 : Situation du parc roulant du MSAS en 2016

Etat du parc roulant	Bon	Assez bon	Mauvais	Epave (à réformer)	Total
Véhicules	706	235	419	312	1672
Motos	441	115	164	185	905
Total	1147	350	583	497	2577

Source DMTA/MSAS (Statistique des véhicules et Motos/MSAS/DMTA)

Au regard de ces statistiques, quatre cent quatre-vingt-dix-sept (497) matériels roulant ont été proposés pour une mise à la réforme en 2016 par la division du matériel et du transit administratif (DMTA) de la DAGE. Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet.

Cependant, il incombe au DAGE, en tant qu'administrateur de matières, d'initier les diligences en vue de faire procéder à la réforme de ces matières qui, en plus de se dégrader de jour en jour, provoquent des encombrements.

Monsieur Ousseynou Ngom indique dans sa réponse que la procédure de réforme initiée en 2016 a finalement abouti en 2021 avec l'attribution des véhicules retenus par l'agent judiciaire de l'Etat.

5.5 - Non-respect de la réglementation en matière de dotation de carburant

Le DAGE a attribué par note de service à certains agents une dotation mensuelle de carburant. La situation des dotations accordées entre 2016 et 2018 s'établit selon les tableaux ci-après :

Tableau n°16 : dotation mensuelle de carburant en 2016 (note de service N°479/MSAS/DAFP/BCM du 03 mars 2016)

2016					
N°	PRENOM	NOM	FONCTION	VEHICULE	DOTATION
1	Awa Marie Coll	SECK	MINISTRE	AD 18668 AD 18451	Carte
2	Farba Lamine	SALL	Directeur de Cabinet	AD19741	Carte
3	Ibrahima	WONE	Secrétaire général	AD21955	Carte
4	Mandiaye	LOUME	CT1	3179TTD1	200 L
5	Seynabou	BA	CT2	AD16867	120 L
6	Khady	FALL	CC	AD25133	120 L
7	Fadel	KANE	CT3	AD21807	120 L
8	Mandiaye	NDIAYE	CT Action sociale	AD17331	120 L
9	Ibrahima	DIOUF	AC	AD24630	120 L
10	Dame	THIAM	SP/DC	Néant	100 L
11	Oulimata	DIOP	SP/DC	AD23405	100 L
12	Sokhna Ramatoulaye	MBOW	SP/Ministre	AD25112	100L
13	Dr Gora	MBAYE	CT Pharma	Néant	120 L
14	Aboubacrine	SARR	CT Syndicat	Néant	120 L
15	Seydou	BADIANE	CT CMU	Néant	200 L
16	Pr. Mbayang	NDIAYE	CT Télémedecine	Néant	120 L
17	Dieynaba	FAYE	SP/CT	AD14033	120 L
18	Alain Badara	NIABA	Garde de corps Ministre	3NU118IT	100 L
19	Abdoulaye	DIOP	Chauffeur Courrier/CAB	2501TTC1	160 L
20	Boubacar	SYLLA	Chauffeur SG	AD11368	180 L
21	Mamadou Selly	LY	CT juridique	AD16875	120 L
22	Maguette	SECK	Chargée de mission	AD16847	120 L
23	Alphonse Ousmane	THIAW	Bureau Législation	AD14032	120 L
24	Fallou	BEYE	Chargé de mission	AD18159	120 L

25	Daya Cissokho	BEYE	CT Suivi	Néant	120 L
26	Fatoumata Diamanka	GUEYE	SP/Ministre	AD23405	100 L
27	Mamadou	NIANG	Bureau Courrier Cabinet	Néant	80 L
28	Ndiaga	FAYE	SP/SG	AD24631	120 L
29	Moussa	DIALLO	Cabinet	AD23597	30 L
30	Moustapha	DIONE	Chauf. MSAS	AD18160	100 L
31	Ndèye Coumba Guissé	DRAME	DAGE	AD21954	CARTE
32	Marième	SY	DPSAO	AD16860	100 L
33	El Hadj	WAGUE	DMTA	AD12780	100 L
34	Thiané	DIAW	Planificateur	Néant	70 L
35	Mamadou Dialigué	DIALLO	Comptable matières	AD21356	100 L
36	Amadou	KANE	Conseiller DAGE	Néant	100 L
37	Ndèye Yacine	NIANE	Garage/MSAS	AD23408	100 L
38	Djali Fadjimba	KOITE	Sécurité	AD7676	30 L
39	Pape Sidi	LO	Courrier DAGE	AD16918	30 L
40	Lamine	BADJI	Courrier DAGE	AD16917	50 L
41	Abdoulaye	DIAGNE	Gestion siège	AD21357	50 L
42	Arame	DIALLO	DAFP	AD23407	100 L
43	Chérif	KEITA	Pool chauffeur	AD23599	30 L
44	Khady	KANE	BE/DAFP	Néant	50 L
45	Adama	SALL	Contrôle interne	AD15268	50 L
46	Alioune Badara	SONKO	BSB/DPSB	AD7629	50 L
47	M. Modou	WILANE	Chauffeur SP/DAGE	AD16876	150 L
48	Ndèye Penda	DIOP	BAO/DPSAO	AD14058	80 L
49	Moussa	FALL	BAO bailleurs/DPSAO	AD23602	50 L
50	Khalilou	CISSOKHO	Bureau courrier DAGE	AD23596	50 L
51	Ndiaga	DIAW	BAGP	Néant	50 L
52	Djibril	BEYE	BAF	Néant	30 L
53	Alioune	DOUKOURE	Chauffeur DAGE	AD21953	100 L
54	Ahmadou Bamba	NDIOUCK	DPSB/DAGE	AD21953	100 L
55	Fallou	DIOUF	Informatique/DAGE	Néant	50 L
56	Boury Ndiaye	DIOP	SP/DPSB	Néant	40 L
57	Mathieu	NDIAYE	RAF/PFSN	Néant	100 L
58	Sarithia	DIEYE	BE/DAFP	Néant	30 L
59	Bineta Leye	DIAGNE	BFC/DAGE	Néant	50 L
60	Mor Talla	NDIAYE	BAO/DPSAO	Néant	50 L
61	Assane	SAKHANOKHO	Point focal USAID		100l
62	Moustapha	KANE	Bureau Matériel	Néant	50 L
63	Abdou Karim	SOCK	COF	AD11437	100 L
64	Moussa	DIOP	Ordonnateur	AD11441	100 L

Tableau n°17 : dotation mensuelle de carburant en 2017 (note de service n°004803/MSAS/DAGE/DAFP/BCM du 31 octobre 2017)

2017				
N°	PRENOM	NOM	FONCTION	DOTATION
1	Abdoulaye DIOUF	SARR	Ministre	Carte
2	Alassane	MBENGUE	Directeur de Cabinet	Carte
3	Ibrahima	WONE	SG	Carte
4	Dr. Aloyse Waly	DIOUF	CT1	200 L
5	Seynabou	BA	CT2	120 L
6	Ndianbe	DIOP	CC	120 L
7	Fadel	KANE	CT3	120 L
8	Amadou	NDOYE	CT Action sociale	120 L
9	Abdou Pascal	FALL	AC	120 L
10	Dame	THIAM	SP/DC	100 L
11	Ndeye Boury	NDIAYE	SP/DC	100 L
12	Adama NDOYE	THIAM	SP/Ministre	100 L
13	Dr. Gora	MBAYE	CT Pharma	120 L
14	Aboubacrine	SARR	CT Syndicat	120 L
15	Seydou	BADIANE	CT CMU	200 L
16	Djeynaba	FAYE	SP/CT	120 L
17	Abdoulaye	THIONGANE	Chef protocole	120 L
18	Abdoulaye	DIOP	Chauffeur courrier Cabinet	160 L
19	Boubacar	SYLLA	Chauffeur	180 L
20	Abdoul Aziz	DIOUF	CT décentralisation	120 L
21	Makhtar	BA	Bureau législation	120 L
22	Fallou	BEYE	Chargé de mission	120 L
23	Dr. Daya Cissokho	BEYE	CT Suivi	120 L
24	Astou	DIOP	SP/Ministre	100 L
25	Aminata	DIOUF	CT Suivi N°2	120 L
26	Mamadou	NIANG	Bureau Courrier Cabinet	120 L
27	Moussa	DIALLO	Cabinet	50 L
28	Moustapha	DIONE	Chauffeur SG	120 L
29	Ousseynou	NGOM	DAGE	Carte
30	Marième	SY	Chef DPSAO	100 L
31	EL hadj	WAGUE	Chef DMTA	100 L
32	Mamadou	SARR	Chef BP	50 L
33	Mamadou Dialigué	DIALLO	Comptable des matières	100 L
34	Aboubacar	CISSE	BEE	50 L
35	Ndèye Yacine	NIANE	Garage MSAS	100 L
36	Djali Fadjimba	KEITA	Sécurité	30 L
37	Pape Sidi	LO	Courrier DAGE	30 L
38	Lamine	BADJI	Courrier DAGE	50 L
39	Massaer	MBOW	Chef du bureau du siège	50 L
40	Arame	DIALLO	Chef DAFP	100 L
41	Cherif	KEITA	Pool chauffeur	50 L
42	Sarithia	DIEYE	BE/DAFP	50 L
43	Adama	SALL	Chef bureau CI	50 L
44	Samba Omar	THIAM	Chef BSB/DPSB	50 L
45	Modou	WILANE	Chauffeur SP/DAGE	150 L
46	Ndeye Penda	DIOP	BAO/DPSAO	80 L
47	MOUSSA	FALL	Chef BAO bailleurs/DPSAO	50 L

48	Marième Soda	DIABOULA	Chef bureau courrier DAGE	50 L
49	Ndiaga	DIAW	Chef BAGP	50 L
50	Ahmadou Bamba	NDIOUCK	Chef DPSB/DAGE	100 L
51	Amy Gueye	SYLLA	Chef BFC/DAGE	50 L
52	Momar Talla	NDIAYE	Chef BAO/DPSAO	50 L
53	ASSANE	SAKHANOKHO	Conseiller DAGE	100 L
54	Moustapha	KANE	Chef bureau Matériel	50 L
55	Gallo	SAMB	Chauffeur	50 L
56	Mansour	BOCOUM	Chef BAF	50 L
57	Abdou	BATHILY	DPSAO	30 L
58	Serigne Cheikh	MBEGUERE	Ordonnateur	100L
59	Ndèye Madjiguene	THIAW	COF	100 L

Tableau n°18 : dotation mensuelle de carburant en 2018 (note de service n°000471/MSAS/DAGE/DAFP/BCM du 05 février 2018)

2018				
N°	PRENOM	NOM	FONCTION	DOTATION
1	Abdoulaye Diouf	SARR	Ministre	Carte 504,201 L
2	Alassane	MBENGUE	DC	Carte 504,201L
3	Ibrahima	WONE	SG	Carte 336,134 L
4	Dr. Aloyse Waly	DIOUF	CT1	200 L
5	Awa Fall	DIAGNE	Assistante Suivi	120 L
6	NDIAMBE	DIOP	CC	120 L
7	Fadel	KANE	CT3	120 L
8	Amadou	NDOYE	CT Action sociale	120 L
9	Abdou Pascal	FALL	AC	120 L
10	Ibrahima	FALL	CT spécial du MSAS	120 L
11	Ndèye Boury	NDIAYE	SP/DC	100 L
12	Adama NDOYE	THIAM	SP/Ministre	100 L
13	Dr. Gora	MBAYE	CT Pharma	120 L
14	Aboubacrine	SARR	CT Syndicat	120 L
15	Seydou	BADIANE	CT CMU	200 L
16	Ngone	NGOM	Coordonnatrice cellule de communication	120 L
17	Abdoulaye	THIONGANE	Chef Protocole	120 L
18	Mbaye	DIOUF	CT-COM	120 L
19	Boubacar	SYLLA	Chauffeur SG	180 L
20	Abdoul Aziz	DIOUF	CT décentralisation	120 L
21	Makhtar	BA	Bureau législation	120 L
22	Maramé	SECK	Chef de poste gendarmerie MSAS	120 L
23	Dr. Daya Cissoko	BEYE	CT Suivi	120 L
24	Aïta	DIOUF	SP/Ministre	100 L
25	Aminata	DIOUF	CT Suivi N°2	120 L
26	Mamadou	NIANG	Bureau courrier Cabinet	280 L
27	Moussa	DIALLO	Cabinet	50 L
28	Dr. Bernabe	GNING	Chef contrôle sanitaire aux frontières AIBD	100 L

29	Moustapha	DIONE	Chauffeur SG	120 L
30	Ousseynou	NGOM	DAGE	Carte (504,20L)
31	Moustapha	DIOP	Chef DPSAO	100 L
32	EL hadj	WAGUE	Chef DMTA	100 L
33	Mamadou	SARR	Chef BP	50 L
34	Mamadou Dialigué	DIALLO	Comptable matières	100 L
35	Aboubacar	CISSE	BEE	50 L
36	Ndeye Yacine	NIANE	GARAGE MSAS	100 L
37	Djali Fadjimba	KEITA	Sécurité	30 L
38	Pape Sidi	LO	Courrier DAGE	30 L
39	Lamine	BADJI	Courrier DAGE	50 L
40	Massaer	MBOW	Chef Bureau Siège	50 L
41	Arame	DIALLO	Chef DAFP	100 L
42	Cherif	KEITA	Pool Chauffeur	50 L
43	Sarithia	DIEYE	BE/DAFP	50 L
44	Adama	SALL	Chef BUREAU CI	50 L
45	Samba Omar	THIAM	Chef BSB/DPSB	50 L
46	Modou	WILANE	Chauffeur SP/DAGE	150 L
47	Ndeye Penda	DIOP	BAO/DPSAO	80 L
48	Moussa	FALL	Chef BAO Bailleurs/DPSAO	50 L
49	Marième Soda	DIABOULA	Chef Bureau Courrier DAGE	50 L
50	Ndiaga	DIAW	Chef BAGP	50 L
51	Ahmadou Bamba	NDIOUCK	Chef DPSB/DAGE	100 L
52	Amy Gueye	SYLLA	Chef BFC/DAGE	50 L
53	Omar Talla	NDIAYE	Chef BAO/DPSAO	50 L
54	Assane	SAKHANOKHO	Conseiller DAGE	100 L
55	Moustapha	KANE	Chef Bureau Matériel	50 L
56	Gallo	SAMB	Chauffeur	50 L
57	Mansour	BOCOUM	Chef BAF	50 L
58	Abdou	BATHILY	DPSAO	30 L
59	Serigne Cheikh	MBEGUERE	Ordonnateur	100L
60	Aliou	DIOL	Chauffeur Pool Cabinet	100 L
61	Sokhna	NDIAYE	SP/DPSAO	50 L
62	Ndèye Madjiguene	THIAW	COF	100 L

L'exploitation de ces différentes notes de service a permis de constater des manquements portant tant sur les bénéficiaires de ces dotations que sur les quantités attribuées.

5.5.1 Dotation de carburant à des agents non affectataires de véhicules administratifs

Il a été relevé que certains agents de la DAGE et du Cabinet ont bénéficié en 2016 d'une dotation mensuelle de carburant alors que la note de service n°479/MSAS/DAGE/DAFP/BCM prise à cet effet (cf. tableau n° 16) ne fait référence à aucun véhicule administratif qui leur a été attribué. La liste des agents concernée est présentée dans le tableau n° 19 ci-dessous :

Tableau n°19 : Liste des agents bénéficiaires de dotations de carburant en l'absence de véhicules administratifs

N°	PRENOM	NOM	FONCTION	Véhicules	DOTATION
1	Dame	THIAM	Secrétaire particulière/DC	Néant	100 L
2	Dr Gora	MBAYE	CT Pharma	Néant	120 L

3	Aboubacrine	SARR	CT SYNDICAT	Néant	120 L
4	Seydou	BADIANE	CT CMU	Néant	200 L
5	Pr. Mbayang	NDIAYE	CT télémedecine	Néant	120 L
6	Dr daya cissokho	BEYE	CT SUIVI	Néant	120 L
7	Mamadou	NIANG	Bureau courrier/Cabinet	Néant	80 L
8	Thiane	DIAW	Planificateur	Néant	70 L
9	Amadou	KANE	Conseiller DAGE	Néant	100 L
10	Khady	KANE	Bureau engagements/DAFP	Néant	50 L
11	Diaga	DIAW	BAGP	Néant	50 L
12	Djibril	BEYE	BAF	Néant	30 L
13	Fallou	DIOUF	Informatique/DAGE	Néant	50 L
14	Boury ndiaye	DIOP	SP/DPSB	Néant	40 L
15	Mathieu	NDIAYE	RAF/PFSN	Néant	100 L
16	Sarithia	DIEYE	Bureau engagements /DAFP	Néant	30 L
17	Sineta leye	DIAGNE	Bureau Finances C/DAGE	Néant	50 L
18	Mor talla	NDIAYE	Bureau des appels d'offres/DPSAO	Néant	50 L
19	Moustapha	KANE	Bureau Matériel	Néant	50 L

Selon l'instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret 2008/695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions des indemnités compensatrices pouvant être alloués à certains utilisateurs de véhicules personnels, seuls les agents bénéficiant de véhicules administratifs ont droit à des dotations de carburant.

En application de ces dispositions, ces agents n'auraient pas dû bénéficier de ces dotations ;

En procédant de la sorte, le Directeur de l'administration générale et de l'équipement du MSAS a violé la réglementation en la matière.

Dans sa réponse, Madame Ndèye Coumba Guissé DRAME, ancienne DAGE, estime qu'il s'agit plutôt d'appui en carburant à certains agents dans le cadre de leurs déplacements professionnels.

La Cour rappelle que le carburant est destiné aux véhicules administratifs et que toute dotation doit être effectuée uniquement dans le cadre du respect des dispositions réglementaires en la matière.

5.5.2 – Carences dans l'élaboration des notes de service 2017 et 2018 attribuant une dotation mensuelle de carburant

L'exploitation des notes de service portant attribution de dotation mensuelle de carburant établies par le DAGE a permis de relever qu'en 2017 et 2018 les informations relatives aux véhicules des attributaires n'ont pas été renseignées contrairement à la note de 2016 qui contenait une colonne qui leur était dédiée.

L'absence d'indication des véhicules ne permet pas de vérifier le respect de la réglementation qui différencie les agents utilisant les véhicules administratifs qui peuvent bénéficier d'une

dotation mensuelle de carburant des agents utilisant leurs véhicules personnels pour les besoins du service qui peuvent prétendre à une indemnité compensatrice.

En effet, l'éligibilité à la dotation mensuelle de carburant est subordonnée à l'attribution d'un véhicule administratif en application de l'instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 précitée.

Par conséquent, les notes de service attribuant des dotations de carburant devaient mentionner les références des véhicules des bénéficiaires.

Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

5.5.3 – Dotation mensuelle de carburant dépassant la limite autorisée

A l'examen de la note de service n°0471/MSAS/DAGE/DAFP/BCM du 5 février 2018 (cf. tableau n°18), il a été constaté que certains responsables affectataires de véhicules de fonction ou de service ont bénéficié de cartes de carburant dont la quantité est supérieure à la dotation maximale fixée par la réglementation en vigueur.

Ces responsables sont répertoriées dans le tableau ci-après :

Tableau n°20 : liste des bénéficiaires de carburant dépassant la dotation autorisée (gestion 2018)

	PRENOM	NOM	FONCTION	Véhicule	Dotation (Carte)	Dotation maximale	Ecart
1	Abdoulaye Diouf	SARR	Ministre	Fonction	504,201 L	350L	154,201
2	Ibrahima	WONE	Secrétaire général	Service	336,134 L	200L	136,134
2	Alassane	MBENGUE	Directeur de cabinet	Service	504, 201L	200L	304,201
3	Ousseynou	NGOM	DAGE	Service	504,201 L	200L	304,201

Aux termes du chapitre 4.3.2 de l'instruction n°19 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 précitée, la dotation mensuelle maximale en carburant, pour les véhicules de fonction, est fixée à 350 litres, tournées non comprises ; pour les véhicules de service, celle-ci est fixée à 200 litres.

Cependant, il ressort du tableau ci-dessus l'ensemble des bénéficiaires ont reçu une dotation dépassant la limite autorisée.

Par conséquent, en signant cette note de service, le DAGE a violé la réglementation en matière de dotation en carburant véhicules administratifs.

Monsieur Ousseynou Ngom, DAGE du MSAS, prend acte de l'observation de la Cour.

Recommandation n° 19:

La Cour demande au DAGE de respecter la réglementation en matière de dotation de carburant relativement aux bénéficiaires et dans la limite prévue par l'instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices

peuvent être alloués à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

5.5 - Mauvaise tenue des magasins de stockage des matières

La revue a observé, lors d'une visite de terrain, que les locaux d'entreposage des matières au siège du MSAS présentent un caractère de désordre et de mauvaise tenue qui ne garantit pas leur stockage dans des conditions optimales de sécurité. Ainsi, faute de place, des matériels informatiques et de bureaux sont rangés dans les couloirs ou, en plein air, ce qui les expose au vol et aux intempéries.

De plus, en l'absence d'un rayonnage adéquat, certaines matières sont entreposées depuis des années dans des conditions rendant leur accès très difficile.

Cette situation constitue une source de déperdition des matériels et de gaspillage de deniers et biens publics à laquelle les services de la DAGE doivent remédier.

Monsieur Ousseynou Ngom prend acte de l'observation qui lui est faite à ce sujet.

Recommandation n°20 :

La Cour demande au comptable des matières et au DAGE de prendre les mesures nécessaires pour un meilleur stockage des matières qui sont sous leur garde.

Le Président