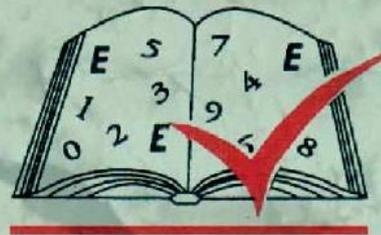




REPUBLIQUE DE DJIBOUTI  
UNITE-EGALITE-PAIX



# COUR DES COMPTES

**RAPPORT GENERAL PUBLIC**

*Mai 2018*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>8</b>
<b>DELIBERE .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>10</b>
<b>Première Partie : Gestion des Projets de Développement .....</b>	<b>12</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I : LA GOUVERNANCE INTERNE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Absence de maîtrise du portefeuille des projets .....</b>	<b>17</b>
<b>1. Des unités de gestion des projets en concurrence avec l’organigramme du Ministère .....</b>	<b>17</b>
<b>2. Des organes de supervision inopérants .....</b>	<b>18</b>
<b>3. Absence d’un système de planification et de suivi-évaluation .....</b>	<b>18</b>
<b>4. Absence de tenue et de production de situation financière d’ensemble des projets du Ministère .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Absence de capitalisation des acquis antérieurs .....</b>	<b>19</b>
<b>B. Le Ministère de l’Economie et des Finances : Une Prééminence source de confusion</b>	<b>19</b>
<b>C. Des agents d’exécution des projets au régime dérogatoire de la comptabilité publique .....</b>	<b>20</b>
<b>D. Le cas de l’ONEAD : confusion d’attributions .....</b>	<b>21</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>22</b>
<b>CHAPITRE II : LA GESTION DU PROJET PRODERMO : LA PERENITE DES ACQUIS MENACEE .....</b>	<b>23</b>
<b>A. Présentation du Projet PRODERMO .....</b>	<b>23</b>

B.	Les réalisations au 31-12-2014 .....	24
C.	Menaces sur la pérennité des acquis .....	24
1.	En ce qui concerne la dynamique créée par le projet .....	24
2.	En ce qui concerne la situation foncière des terres mises à la disposition des projets .....	25
3.	En ce qui concerne l'augmentation du revenu agropastoral par la création d'activités génératrices de revenus .....	26
	<b>Recommandations .....</b>	<b>26</b>
<b>CHAPITRE III : LE PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT DE LA VILLE DE DJIBOUTI (PAVDJ) .....</b>		<b>27</b>
A.	Présentation du programme .....	27
B.	Les observations de la Cour .....	27
1.	Absence de conservation de documents et d'évaluation de la situation à la clôture du Projet PAVDJ .....	28
2.	Le projet de l'union européenne, un suivi insuffisant .....	28
	<b>Recommandation .....</b>	<b>29</b>
<b>Deuxième Partie : Le Contrôle de la Gestion des Fonds .....</b>		<b>30</b>
<b>Introduction .....</b>		<b>31</b>
<b>CHAPITRE I : FONDS DE SOLIDARITE AUX ORPHELINS ET ENFANTS AFFECTES PAR LE VIH/SIDA .....</b>		<b>33</b>
A.	Présentation du FSOEV .....	33
1.	La politique d'orientation de la santé .....	33
2.	Les organes de gestion du FSOEV .....	34
3.	Les ressources du FSOEV .....	34
B.	Les Observations de la Cour .....	34
1.	Un établissement public non mis en place .....	34

2. Une coordination à améliorer .....	35
<b>Recommandation .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE II : FONDS DE SOLIDARITE SANTE DE L'ASSURANCE MALADIE UNIVERSELLE (FSSAMU) .....</b>	<b>36</b>
A. Présentation de l'entité .....	36
1. La politique d'orientation de la santé .....	36
2. La gouvernance du Fonds .....	36
3. Les ressources du fonds .....	37
B. Les observations de la Cour .....	37
1. Une coordination des acteurs inefficente .....	37
2. La nécessité de recenser la population cible et d'évaluer le coût du PASS .....	38
3. Des irrégularités du cadre de gestion comptable et financier du FSSAMU .....	38
<b>Recommandations .....</b>	<b>39</b>
<b>CHAPITRE III : LA GESTION DU FERRY .....</b>	<b>40</b>
A. Présentation de la Direction des Affaires Maritimes en charge du Ferry .....	40
B. Les observations de la Cour .....	41
1. Gestion comptable du Ferry irrégulière .....	41
2. Procédures de gestion des recettes et des dépenses non sécurisées .....	41
3. Utilisation des recettes générées par le Ferry non conforme .....	42
4. Absence d'ordonnateur des recettes et des dépenses du Ferry .....	42
<b>Recommandation .....</b>	<b>43</b>
<b>CHAPITRE IV : LE FONDS NATIONAL DE L'EAU (FNEAU) .....</b>	<b>44</b>
A. Présentation du Fonds National de l'Eau .....	44
1. La création du fonds .....	44
2. Les Sources de Financement du Fonds national de l'Eau .....	45

<b>B. Les observations de la cour .....</b>	<b>46</b>
1. Le Fonds National de l'Eau n'a pas de statut propre .....	46
2. La gestion du Fonds National de l'Eau se confond avec celle de la Direction de l'Eau .....	46
3. Un Comité de gestion non opérationnel .....	47
4. Une comptabilité partiellement tenue .....	47
5. Non-respect du code des marchés publics .....	47
6. Les défis liés à la perception des recettes du fonds .....	48
<b>Recommandations .....</b>	<b>48</b>
 <b>CHAPITRE V : LE FONDS DE LA JEUNESSE .....</b>	 <b>49</b>
<b>A. Présentation du Fonds de la Jeunesse et des Sports .....</b>	<b>49</b>
1. La création du fonds .....	49
2. La situation financière du compte spécial .....	50
3. Les organes de gestion du Fonds .....	50
<b>B. Les Observations de la Cour .....</b>	<b>51</b>
1. Un cadre juridique non conforme aux textes cadres relatifs aux finances publiques..	51
2. Une organisation comptable inadéquate .....	51
3. Une gestion des opérations financières irrégulière .....	52
4. Une comptabilité partiellement tenue .....	54
<b>Recommandations .....</b>	<b>54</b>
 <b>CHAPITRE VI- LES PRODUITS DIVERS DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI) .....</b>	 <b>55</b>
<b>A. Présentation .....</b>	<b>55</b>
1. La création du compte .....	55
2. Les Recettes .....	55
<b>B. Les observations de la Cour .....</b>	<b>56</b>

1. Non-respect des textes qui régissent le Compte des produits divers .....	56
2. Non-respect du cadre des finances publiques .....	57
3. Anomalies dans la gestion du fonds .....	57
<b>Recommandations</b> .....	<b>59</b>
<b>CHAPITRE VII: CONCLUSIONS SUR LA GESTION DES FONDS</b> .....	<b>60</b>

<b>Troisième Partie : Contrôle des Etablissements et Entreprises et entreprises publiques</b> .....	<b>62</b>
---	-----------

<b>Introduction</b> .....	<b>63</b>
---------------------------	-----------

<b>CHAPITRE I : LA SOCIETE IMMOBILIERE DE DJIBOUTI (SID)</b> .....	<b>64</b>
<b>A. Présentation de la SID</b> .....	<b>64</b>
<b>B. Observations de la Cour</b> .....	<b>64</b>
1. Compte financier et certification des comptes du CAC entachés d'irrégularités .....	64
2. La gestion de la SID .....	65
<b>Recommandations</b> .....	<b>66</b>

<b>CHAPITRE II : L'AGENCE NATIONALE POUR LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS (ANPI)</b> .....	<b>67</b>
<b>A. Présentation de l'ANPI</b> .....	<b>67</b>
<b>B. Observations de la Cour</b> .....	<b>68</b>
1. Difficultés d'ordre structurel .....	68
2. Absence d'organes de gouvernance .....	69
3. Faiblesses de la gestion de l'ANPI .....	69

<b>Recommandations .....</b>	<b>70</b>
<b>Quatrième Partie : Synthèse du Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances l'Etat pour l'année 2016.. .....</b>	<b>72</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>73</b>
<b>CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNEE 2016. ....</b>	<b>74</b>
<b>A. Le solde Budgétaire .....</b>	<b>74</b>
<b>B. Les recettes.....</b>	<b>74</b>
<b>C. Les dépenses .....</b>	<b>75</b>
<b>CHAPITRE II : FAIBLESSES AU REGARD DU CADRE D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT .....</b>	<b>78</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>79</b>
<b>CHAPITRE III : DES DEFIS LIES A LA PRODUCTION DE L'INFORMATION BUGETAIRE ET FINANCIERE .....</b>	<b>80</b>
<b>CHAPITRE IV : DES INSUFFISANCES DANS LA PRESENTATION DU BUDGET ET DE LA DETERMINATION DU RESULTAT BUDGETAIRE .....</b>	<b>81</b>
<b>A. Insuffisances dans la présentation du Budget de l'Etat .....</b>	<b>81</b>
<b>B. Insuffisance des comptes de gestion du Trésor .....</b>	<b>81</b>
<b>C. Insuffisances dans la présentation du solde budgétaire .....</b>	<b>82</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>83</b>
<b>CHAPITRE V : LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE .....</b>	<b>84</b>
<b>A. Historique de la Dette .....</b>	<b>84</b>
<b>1. L'évolution de l'Endettement Public .....</b>	<b>84</b>
<b>2. L'évolution institutionnelle .....</b>	<b>84</b>

<b>B. Les Observations de la Cour .....</b>	<b>85</b>
1. Fragilité du cadre de la gestion de la Dette Publique .....	85
2. Un circuit de Trésorerie non concerné .....	85
3. Faiblesses relatives a u suivi de la Dette Publique.....	86
<b>Recommandations :.....</b>	<b>87</b>
<b>CHAPITRE VI : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES RECETTES .....</b>	<b>88</b>
A. La gestion des restes a recouvrer (RAR) .....	88
B. La gestion des exonérations .....	88
<b>CHAPITRE VII : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DEPENSES DU PERSONNEL DE L'ETAT .....</b>	<b>89</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>89</b>
89	
<b>CHAPITRE VIII : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DEPENSES DE BIENS ET SERVICES .....</b>	<b>90</b>
<b>Recommandations .....</b>	<b>90</b>

## LISTE DES ABREVIATIONS

---

AMO :	Assurance Maladie Obligatoire
AMU :	Assurance Maladie Universelle
ANPI :	Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
BAD :	Banque Africaine de Développement
BID :	Banque Islamique de Développement
CAC :	Commissaire aux Comptes
CBMT :	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CGEP :	Comité de Gestion des points d'Eau et Pâturages
CNSS :	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
DAF :	Directeur Administratif et Financier
DAM :	Fonds gérés par la Direction des Affaires Maritimes
DDP :	Direction de la Dette Publique
DFE :	Direction du Financement Extérieur
DGDDI :	Fonds gérés par la Direction Générale de la Douanes et des Droits Indirects

FED :	Fonds Européen de Développement
FJD :	Francs Djibouti
FNeau :	Fonds de l'Eau
FSOEV :	Fonds Solidarité en faveur Orphelins et enfants affectés par le VIH/SIDA
FSSAMU :	Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie
MAPEIRE :	Ministère de l'Agriculture, l'Elevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques
ONEAD :	Office National d'eau et d'assainissement
PAMEUDA :	Projet Appui Mobilisation Eaux Usage Domestique et Agricole
PASS :	Programme Assistance Sociale de Santé
PAVDJ :	Programme d'Assainissement de la Ville de Djibouti
PMU :	Projet Management Unit
PRODERMO :	Projet de Développement Rural et Mobilisation des Eaux
RAR :	Restes à Recouvrer
SAAHP :	Schémas d'Aménagement Hydraulique et Pastorale
SCAPE :	Stratégie de Croissance Accélérée pour la Promotion de l'Emploi
SID :	Société Immobilière de Djibouti
STEP :	Station d'Epuration
UGP :	Unité de Gestion des Projets
USD :	Dollars Américains

## DELIBERE

---

L'an deux mille dix-huit, le 16 mai, conformément aux dispositions de l'article 18 de la Loi N°140/AN/16/7èmeL du 23 Juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, la Cour délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent Rapport Général Public.

Les observations retenues sont celles déjà communiquées, à l'époque des missions des contrôles, aux personnes concernées, dans le cadre des procédures prévues par la Loi.

### **Ont participé à la délibération :**

**Mme Ismahan Mahamoud Ibrahim**, Première Présidente de la Cour des Comptes ;

**M. Mohamed Sultan Mohamed** et **M. Mohamed Mahamoud Hachi**, Présidents de  
Chambre ;

**M. Omar Aden Fadan**, Secrétaire Général, Rapporteur Général assurant le secrétariat de la  
Chambre du Conseil.

En présence de Mme Jihane Mohamed Said, Greffière en Chef, qui a tenu la plume.

Etait présente et a participé aux débats, **Mme Madiba Ismael Aouled**, Procureur Général.

**Fait à la Cour le 16 Mai 2018.**

## INTRODUCTION GENERALE

---

La Cour des Comptes a une mission de contrôle, de conseil et d'information qui participe notamment à la sauvegarde du patrimoine public, à la transparence et à la sincérité des finances publiques ainsi qu'à l'amélioration des méthodes et techniques applicables à la gestion des affaires publiques.

Conformément aux dispositions de la Loi N° 140/AN/7L du 23 juin 2016, la Cour des Comptes est soumise à une obligation de rendre compte annuellement de ses activités de contrôle. En effet, aux termes des dispositions de l'article 3, alinéa 4 de la Loi N° 140/AN/7L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, « *La Cour établit un rapport général annuel qui reprend les principales observations formulées lors des contrôles effectués dans l'année et les mesures préconisées pour remédier aux manquements, anomalies et dysfonctionnements relevés* ». Le présent rapport est élaboré en application de ces dispositions.

Le contenu, issu des rapports élaborés en 2017 découle de l'exécution des programmes de contrôle de l'année 2016. Les contrôles réalisés couvrent les exercices 2009-2014. Les rapporteurs concernés sont Mesdames Fathia Abdillahi Farah, Fatouma Robleh Djama, Ilhan

Houssein Waberi, Ismahan Mahamoud Ibrahim, Idil Elmi Idriss, Messieurs Mohamed Mahamoud Hachi, Hassan Djibril Osman, Farhan Yonis Omar.

Les rapports d’instruction sources des présentes insertions ont été élaborés conformément à la procédure de contrôle édictée par la loi précitée. Les rapports définitifs ont été transmis aux dirigeants et autorités de tutelle concernés. En outre, pour l’année 2017, la plupart des contrôles effectués ont donné lieu à des référés du Premier Président adressés au Premier

Ministre dans l’optique de corriger les dysfonctionnements constatés.

Conformément à l’article 130 de la loi N°140 Un magistrat a été désigné en qualité de rapporteur général. Par ailleurs, un Comité de Supervision composé du Premier Président, des Présidents de Chambre et du Secrétaire Général a été mis en place.

Enfin, le rapport général a été arrêté par la Chambre du Conseil en sa séance du 16 Mai 2018.

Le rapport de la Cour auquel peuvent être jointes les réponses des entités contrôlées sont publiées au Journal Officiel, et par tout moyen approprié, dès sa remise au Président de la République et au Président de l’Assemblée Nationale.

Le présent rapport comporte les parties suivantes :

<b>Première Partie</b>	<b>La Gestion des projets de développement</b>
<b>Deuxième Partie</b>	<b>Le Contrôle de la Gestion des fonds</b>
<b>Troisième Partie</b>	<b>Synthèse du Contrôle des Etablissements et Entreprises Publics</b>
<b>Quatrième Partie</b>	<b>Synthèse du Rapport sur l’exécution de la Loi de Finances pour l’année 2016</b>

## **PREMIERE PARTIE :**

# **LA GESTION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT**

*RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA MER,  
CHARGÉ DES RESSOURCES HYDRAULIQUES (MAPE-RH).*

## **INTRODUCTION**

---

La Cour des Comptes a retenu, dans le cadre de son programme de l'année 2015, le contrôle de la gestion des projets de développement relevant du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques (MAPE-RH). Le contrôle porte sur les années 2009-2014.

Aux termes de la loi N°200/AN 5ème L portant organisation du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques (MAPE-RH), ce département ministériel est responsable de l'élaboration de la politique de l'eau et du développement rural, ainsi que de la définition des stratégies de leur mise en œuvre. A ce titre, il a la responsabilité de veiller à la gestion de la politique nationale de développement rural et des projets bénéficiant des financements bilatéraux ou multilatéraux.

A Djibouti, le manque d'eau constitue le défi majeur pour le développement du secteur de l'agriculture et affecte négativement non seulement l'activité économique du secteur, mais également l'état sanitaire des populations et du cheptel.

Aussi, depuis les années 2000, le gouvernement a érigé en priorité stratégique le combat contre la soif. A cet égard, une série de programmes et des politiques publiques visant à améliorer considérablement la situation du secteur a été initiée dont notamment :

- Politique déclinée dans La Loi d'Orientation Economique et Social (2001-2010) ;
- Schéma Directeur de l'Eau ;
- Programme National de Sécurité Alimentaire, avec un objectif d'irrigation ;
- Initiative Nationale de Développement Sociale avec un axe spécifique sur l'accès des populations vulnérables à l'eau, notamment en milieu rural ;
- Plusieurs projets et programmes relatifs à l'eau potable, à l'hydraulique rurale, à l'hydraulique urbaine et à l'assainissement.

Le concours et la participation des partenaires au développement dans le cadre des politiques publiques ci-dessus évoquées ont donné naissance à plusieurs projets d'importance.

Le portefeuille des projets en cours d'exécution en 2014 se chiffre à **84 317, 6 Milliards de francs Djibouti en termes de financement acquis**. Ils sont repartis en trois catégories comme au tableau suivant :

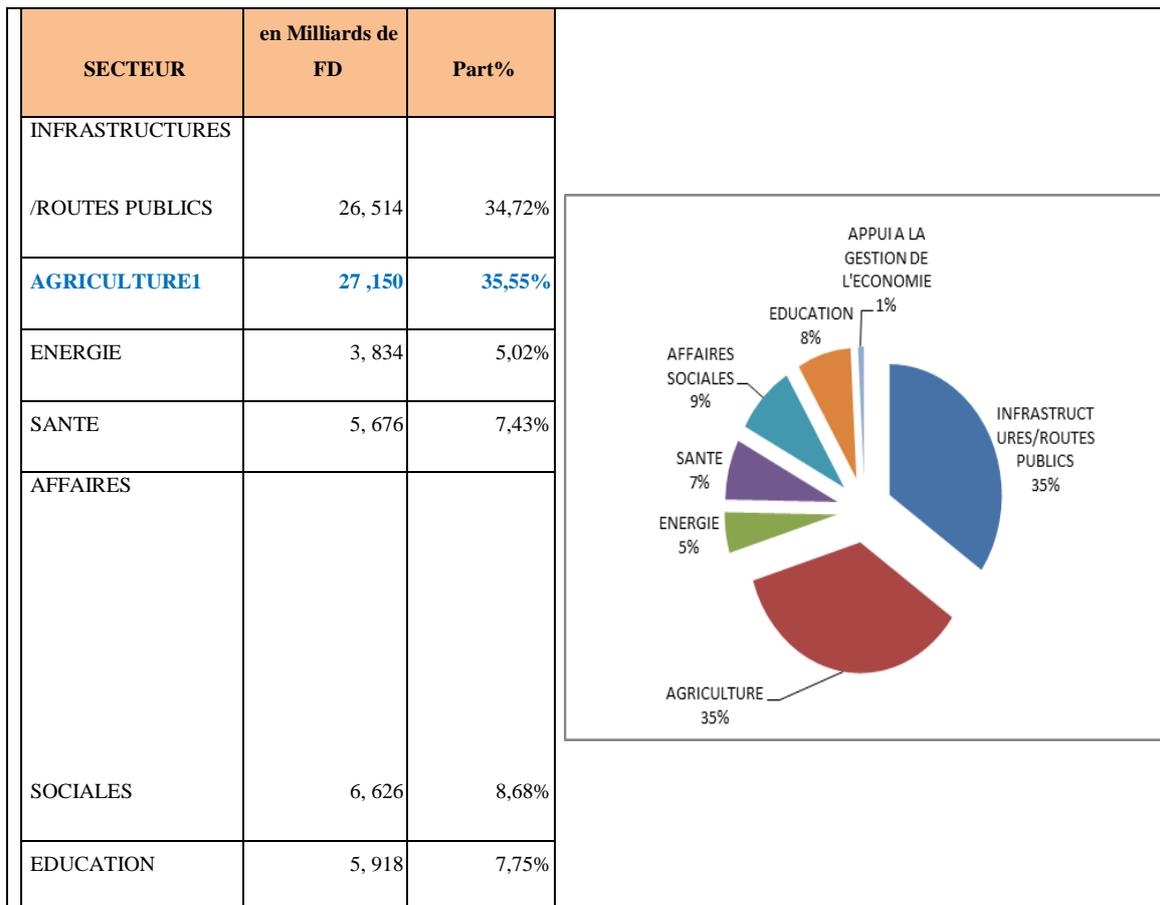
**Tableau N°1 : Projets de développement du Ministère de l'Agriculture par sous-secteur**

Sous- secteur
1. Sous-secteur Rural
2. Système des Nations Unies
3. Sous-secteur eau et assainissement

Le Ministère de l’Agriculture est étroitement associé à la gestion des projets relevant du soussecteur rural, eau et assainissement. Organisée par bailleur et par mode de financement, la gestion des projets peut être confiée soit à une structure dédiée soit à une direction du Ministère. La plupart de ces projets concernent des dons accordés à la République. Une vingtaine de projets étaient en cours d’exécution lors des investigations de la Cour.

La gestion de chaque projet demeure atypique. La gestion des projets relevant du domaine de l’eau et de l’assainissement en milieu urbain est confiée à l’ONEAD.

Selon la situation arrêtée au 31-12-2014, le secteur de l’agriculture absorbe 35% des financements extérieurs avec une contribution de plus de 27 Milliards de FDJ sur un portefeuille global de 76 Milliards de FDJ comme illustré au tableau et au graphique suivants.



APPUI A LA GESTION DE L'ECONOMIE	0,648	0,85%
<b>TOTAL</b>	<b>76 ,366</b>	<b>100,00%</b>
<p>✚ Hors prêt Exim Bank (57, 162, signé en 2013) et Assainissement Ville de Djibouti (FAD), projet clôturé en 2013 (5,6 MFD) et projet PIN confié à la primature.</p>		

Source : Rapport d'activité 2014-DFE

La gestion d'un projet, d'amont en aval, requiert une organisation qui tient compte de son objet, de son secteur, de ses aspects administratifs, financiers, comptables ou logistiques, lesquels induisent une répartition des centres de responsabilité pouvant changer d'un projet à l'autre.

Les acteurs intervenant dans la gestion des projets du Ministère de l'Agriculture et leurs responsabilités respectives au sein desdits projets se présentent ainsi qu'il suit.

1. Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Mer, chargé des Ressources Halieutiques (MAPE-RH) exerce une tutelle technique ;
2. Le Ministère de l'Économie et des Finances, ordonnateur national des financements extérieurs, est chargé de la mise en œuvre et de la coordination de la politique économique et financière de la mobilisation des ressources destinées au financement du développement ;
3. Le Ministère du budget en sa qualité de chargé de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat ;
4. Les partenaires au développement, parties prenantes d'importance ;
5. Des comités de pilotage multisectoriel en charge de l'orientation stratégique, des plans de travail et budgétaire du projet ;
6. Au niveau opérationnel, les gestionnaires des projets communément dénommés coordonnateurs ou chefs de projets sont les personnes-clés les plus impliqués dans la mise en œuvre des composantes des projets ;
7. L'Office National d'eau et d'assainissement (ONEAD), une entreprise publique qui gère les projets relevant de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a vérifié (i) la gouvernance interne des projets d'une part, (ii) d'autre part, elle a retenu deux projets pour mener des analyses approfondies.

Les observations de la Cour issue de ce contrôle sont reprises comme ci-après.

1. La gouvernance interne des projets
2. La gestion du Projet de Mobilisation des Eaux de Surface en milieu rural (PRODERMO),
3. La gestion du programme d'assainissement de la ville de Djibouti.

## CHAPITRE I : LA GOUVERNANCE INTERNE DES PROJETS

La vérification de la gestion des projets du Ministère de l'Agriculture révèle des faiblesses multiples d'ordre organisationnel dues notamment, (i) à une absence de maîtrise du portefeuille des projets par le Ministère technique (ii) des acteurs multiples dont la distribution de responsabilité n'est pas toujours bien cernée (iii) et à un cadre d'exécution atypique au regard des textes légaux et réglementaires de la gestion des finances publiques nationaux.

### A. Absence de maîtrise du portefeuille des projets

#### 1. Des unités de gestion des projets en concurrence avec l'organigramme du Ministère

La gestion opérationnelle des projets de développement est confiée à des cellules ou unités d'exécution mises en place dans le cadre des conventions de financement. A cet effet, plusieurs structures en charge de la gestion des projets ont été dénombrées comme indiqué à l'encadré suivant.

En 2015, les structures en charge de la gestion des projets de développement du Ministère de l'Agriculture sont les suivantes:

1. L'UGP, unité de gestion des projets mise en place à l'occasion du PROMES-GDT, dont les responsabilités ont été étendues à l'exécution du projet PRODERMO et du projet PAMEUDA.
2. La CET, cellule d'exécution mise en place dans le cadre du projet résilience sécheresse, Don BAD.
3. La direction des Etudes de l'ONEAD qui gère l'ensemble des projets « eau potable et assainissement en milieu urbain ».
4. Project Management Unit (PMU) mise en place pour la gestion du projet DRYLAND (prêt BID).
5. Direction de l'Eau, responsable de gestion du Projet Eau et Assainissement en milieu rural (Don BAD).

Toutefois, la Cour a noté que les structures figurant à l'encadré sont en concurrence avec l'organigramme du Ministère. De plus, avec leur multiplicité et la diversité de leur mode de fonctionnement, leurs liaisons avec les structures du Ministère manquent de clarté. Du reste, elles ont souvent des attributions redondantes avec les structures prévues par l'organigramme du Ministère. En effet, la Loi n°200/AN/07/5emeL portant Organisation de l'Administration du

Ministère prévoit des services chargés de la gestion des projets dont notamment (i) un Bureau de gestion des projets et (ii) une subdivision de coordination de supervision.

Dans les faits, les structures prévues par les textes restent inopérantes, car elles ne sont pas sollicitées et sont dessaisies de leurs attributions au profit des unités de gestion des projets.

D'où des difficultés de suivi du portefeuille-projets.

## **2. Des organes de supervision inopérants**

Les conventions de financement prévoient également la mise en place d'organes de supervision pour chaque projet. Dans les faits, ces organes restent inopérants. Ils ne se réunissent pas conformément aux stipulations des conventions de financement. Cette situation se traduit par une unité de gestion aux prérogatives étendues et un bailleur omniprésent dans la gestion et la supervision du projet. Ainsi, des redondances et une absence de clarté des liens avec les structures réglementaires du ministère sont constatées, avec pour conséquence l'éviction des organes du Ministère.

## **3. Absence d'un système de planification et de suivi-évaluation**

Dans l'organigramme du Ministère, on note l'existence d'un service chargé de la programmation, du suivi et de la communication (article 8 de la loi 200/AN/5<sup>ème</sup>L du 22 octobre 2007). Dans les faits, ce service est inopérant dans la gestion des projets de développement.

En conséquence, aucune structure n'est responsable de la planification et de la coordination des projets du ministère dans leur ensemble.

## **4. Absence de tenue et de production de situation financière d'ensemble des projets du Ministère**

Chaque unité de gestion de projet est responsable de la production des données chiffrées de son projet tenues en interne. Mais le ministère ne produit pas une situation d'ensemble lui donnant une visibilité de tous les projets sous sa tutelle technique.

De plus, il ne dispose d'aucune information sur la situation des projets et des programmes financés par le système des Nations Unies.

## 5. Absence de capitalisation des acquis antérieurs

Les conventions de financement prévoient systématiquement le recrutement d'un personnel qualifié et le renforcement des capacités des structures dédiées à la gestion des projets. Toutefois, la Cour note que les acquis ne sont presque jamais capitalisés, chaque nouvelle structure nécessitant la mise en place de moyens conséquents pour son fonctionnement durant la vie du projet. D'où un risque de déperdition d'expertises et de ressources à la clôture de chaque projet.

## B. Le Ministère de l'Economie et des Finances : Une Prééminence source de confusion

Au côté du Ministère de l'Agriculture, département technique, la gestion des projets de développement se caractérise par l'intervention de plusieurs acteurs dont notamment: *Le Ministère de l'Economie et des Finances, ordonnateur national des financements extérieurs,*

Le Ministère de l'Economie et des Finances, est chargé de la mise en œuvre et de la coordination de la politique économique et financière de l'Etat. A ce titre, il engage l'Etat auprès des partenaires extérieurs. Il est ordonnateur national.

Aussi, ce ministère intervient à toutes les étapes de la gestion des projets de développement. A cet effet, la Direction des Financements Extérieurs est un interlocuteur incontournable des ministères sectoriels aussi bien à la phase d'élaboration que d'exécution des projets.

Or, cette relation nécessaire entre les services chargés de l'ordonnancement et les administrations bénéficiaires des projets n'est pas formalisée par des procédures garantissant la visibilité des bénéficiaires sur l'état d'exécution et d'avancement dans le respect des pouvoirs intangibles de l'ordonnateur.

Cette situation évince de fait le Ministère technique qui ne suit pas ses projets afin de produire les informations financières y afférentes.

A travers la « **Stratégie de croissance accélérée pour la promotion l'emploi 2015-2019**» (la SCAPE), instrument d'opérationnalisation de la Stratégie Nationale de Développement dite « **Vision 2035** » le gouvernement aspire à mettre en place un cadre de dialogue ouvert et concerté avec l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des financement extérieurs. Avec le fonctionnement de ce cadre, les ministères sectoriels pourraient sortir de leur situation d'isolement relatif.

### **C. Des agents d'exécution des projets au régime dérogatoire de la comptabilité publique**

Sur le plan légal, les conventions de financement constituent le fondement des projets. Dans la gestion de ces projets, interviennent des chefs de projets et des comptables des projets qui ne sont pas soumis, pour les derniers, aux régimes de responsabilité des comptables publics devant les institutions compétentes de l'Etat.

Cette situation interpelle l'Etat parce que les financements extérieurs consentis à la République sont des ressources publiques. En conséquence, une immunité de responsabilité des personnes habilitées à exercer des actes de gestion de ces ressources est incompréhensible.

**Le chef de projet** est doté d'attributions larges, il exécute les composantes du projet, il signe les documents financiers et de marché, il gère les comptes bancaires du projet, le personnel et les biens affectés à l'Unité de gestion. Il est l'interlocuteur par excellence des partenaires au développement et peut même initier des réallocations de crédits, des réaffectations au sein des composantes des projets. Du fait de la faiblesse des instruments de contrôle et de supervision, ce dernier dispose de tous les pouvoirs. Il ne rend compte à aucun organe public en général et à la Cour des Comptes en particulier.

**Les comptables des projets** exercent au sein des structures, les actes relevant des attributions de comptables publics. Ils sont notamment en charge de la tenue de la comptabilité, de la conservation des pièces justificatives, des états financiers, de l'archivage etc. Les responsabilités qu'ils exercent ainsi sur les deniers publics, même si elles ne recourent pas toutes les attributions des comptables principaux, doivent être soumises au régime de reddition des comptes devant les organes compétents de l'Etat.

### **D. Le cas de l'ONEAD : confusion d'attributions**

Au terme de la Loi n°200/AN/07/5ème L portant Organisation de l'Administration du Ministère de l'Agriculture, de l'Eau, de la Pêche, de l'Elevage et des Ressources Halieutiques est chargé de l'élaboration de la politique de l'Eau et du développement rural, ainsi que la définition des stratégies à suivre dans ces domaines et de leur mise en œuvre. *Il a la responsabilité de veiller à la gestion de la politique nationale de développement rural et des projets bénéficiant des financements bilatéraux ou multilatéraux.*

L'ONEAD est une entreprise publique rattachée au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion. Créé en 2006 par la Loi 145/AN/06/5ème L du 1er juin 2006, l'ONEAD *a pour mission d'assurer la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement sur le territoire national, dans le domaine technique, administratif et financier.*

Selon ce dispositif, les ressources de l'ONEAD et les ressources de l'Etat sont distinctes. Elles sont retracées dans des documents budgétaires, comptables et financiers différents. Ainsi, les ressources de l'ONEAD sont inscrites à son budget et ses états financiers sont tenus au niveau de l'Office.

Dans les faits, en ce qui concerne les projets de développement relatifs à l'eau potable en milieu urbain et à l'assainissement, les attributions légales et réglementaires confiées au ministère sont exercées par l'ONEAD. Le suivi, la coordination et l'exécution relèvent de l'ONEAD, en particulier de la Direction des Etudes et Projets.

Au vu des attributions du Ministère et notamment de la Direction de l'Eau, la Direction des Etudes et Projets de l'ONEAD ne serait responsable que des projets et études relevant de l'ONEAD en sa qualité d'entité autonome. La délégation de la gestion en matière de gestion des ressources publiques en provenance de bailleurs de fonds n'est pas fondée sur des textes clairs. De plus, la Direction des Etudes et Projets de l'ONEAD assure un rôle technique uniquement. Elle est dépourvue des compétences financières et comptables.

Cette situation a eu pour conséquence la non-implication du ministère dans le suivi et l'exécution des projets en cours à l'ONEAD entraînant une déperdition de responsabilités, d'informations et des documents comptables et financiers.

## **Recommandations**

### **Aux Pouvoirs Publics**

-  *Soumettre les agents d'exécution des projets au principe de reddition des comptes devant les organes publics compétents ;*
-  *Rendre effectif le cadre de concertation et de dialogue prévu par la SCAPE*

### **Au Ministère de l'Agriculture**

-  *Prendre des dispositions pour une bonne maîtrise de la carte et de la situation des programmes et des projets de développement du département.*
-  *Mettre en place un système de planification, de coordination et de suiviévaluation, des projets de développement.*
-  *S'assurer du suivi de la tenue des réunions périodiques des organes de supervisions mis en place par les conventions de financement.*
-  *Produire une situation exhaustive concernant l'ensemble des projets de développement du ministère et honorer la reddition des comptes.*

*capitaliser les acquis des projets pour l'avenir.*

## **CHAPITRE II : LA GESTION DU PROJET PRODERMO : LA PERENITE DES ACQUIS MENACEE**

### **A. Présentation du Projet PRODERMO**

Le Projet de Développement Rural Communautaire et Mobilisation des Eaux (PRODERMO) a pour objectif d'augmenter l'accès des communautés rurales à l'eau et de renforcer leur capacité de gestion des ressources hydrauliques et agropastorales à travers une approche participative.

Contribuant avec d'autres projets similaires à la couverture de la quasi-intégralité du territoire, le PRODERMO polarise, précisément les zones suivantes :

- ❖ La zone de **Khor Angar-Obock** dans la région d'**Obock** ;
- ❖ La zone de **Chekayto-Hanlé**, dans la région de **Dikhil** dans le Sud ;
- ❖ La zone côtière entre **Sagallou et Indaï** dans la région de **Tadjourah**.

Il est financé par un don de la Banque Mondiale d'un montant total de 8,83 millions de dollars US (PRODERMO I et II). Les communautés bénéficiaires contribuent à ses ressources en apportant leur force de travail. Le projet comprend les trois composantes suivantes :

1. **Investissements communautaires** relatifs à la construction d'ouvrages de conservation de l'eau ;
2. **Renforcement des capacités et assistance technique des communautés** au profit de l'ensemble des parties prenantes du projet ;
3. **Coordination et gestion du projet.**

## **B. Les réalisations au 31-12-2014**

Les réalisations au 31-12-2014 sont comme au tableau suivants :

**Tableau N°2 : Réalisations au 31-12-2014 en USD**

Montant en USD						
Composantes	Coûts prévisionnels du Projet			Réalizations au 31 décembre 2014.		
	Financement Initial	Financement additionnel	Total	Financement Initial	Financement additionnel	Total
Composante 1	3 200 378	2 003 608	5 203 986	1 370 244	725 338	2 095 582
Composante 2	733 000	550 350	1 283 350	877 839	172 618	1 050 457
Composante 3	1 398 550	231 750	1 630 300	1 067 069	287 929	1 354 998
Imprévus	498 072	214 292	712 364			
<b>Part IDA</b>	<b>5 830 000</b>	<b>3 000 000</b>	<b>8 830 000</b>	<b>3 315 152</b>	<b>1 185 885</b>	<b>4 501 037</b>

**Tableau N°3 : Réalisations au 31-12-2014 en FDJ**

Montant en FDJ		
Composantes	Coûts prévisionnels du Projet en FDJ	Réalizations au 31 décembre 2014 en DJF

	Financement Initial	Financement additionnel	Total	Financement Initial	Financement additionnel	Total
Composante 1	569 667 284	356 642 224	926 309 508	243 903 432	129 110 164	373 013 596
Composante 2	130 474 000	97 962 300	228 436 300	156 255 342	30 726 004	186 981 346
Composante 3	248 941 900	41 251 500	290 193 400	189 938 282	51 251 362	241 189 644
Imprévis	88 656 816	38 143 976	126 800 792			
<b>Part IDA</b>	<b>1 037 740 000</b>	<b>534 000 000</b>	<b>1 571 740 000</b>	<b>590 097 056</b>	<b>211 087 530</b>	<b>801 184 586</b>

D'une manière générale, le niveau d'exécution du projet reste satisfaisant. Toutefois, la Cour note que la pérennité des acquis du projet est menacée.

## C. Menaces sur la pérennité des acquis

### 1. En ce qui concerne la dynamique créée par le projet

En 2013-2014, le projet PRODermo a créé 95 structures communautaires opérationnelles et 12 Schémas d'Aménagement hydraulique et pastorale (SAAHP) pour permettre aux communautés rurales d'être prémunies contre le manque d'eau tel que prévu par le projet. Cependant, la dynamique et le fonctionnement de ces structures semblent liés à la vie du projet au risque de s'éteindre à la fin de celui-ci.

En effet, le Ministère de l'Agriculture et les responsables des régions concernées n'ont pas pris des dispositions pour pérenniser ces structures.

A titre d'exemple, les conventions de transmission signées avec les Comités de Gestion des points d'eau et des pâturages (CGEP) prévoient la création de structures de relève permettant de prendre en charge l'exploitation des points d'eau en vue d'assurer l'autonomie des sites.

Or les CGEP sont de création récente et n'ont pas démontré leurs capacités à assumer ces responsabilités.

De plus, les Conventions CGEP sont signées avec l'UGP et non avec le Ministère. L'UGP n'ayant pas d'existence au sens juridique, sa durée de vie est limitée à la durée du projet. Aucun autre interlocuteur n'est désigné par le Ministère. A la clôture du projet ces structures risquent de manquer d'interlocuteur.

### 2. En ce qui concerne la situation foncière des terres mises à la disposition des projets

Le PRODERMO nécessitait la mise à disposition, sans contrepartie, des terres d'implémentation des activités des projets et des infrastructures et équipements afférents : citernes, retenues d'eau etc.

La mise à disposition de ces terres est basée sur une approche volontariste. La décision d'utiliser les parcelles de terre désignées devrait être documentée dans le cadre des SAAHP.

*Exemple d'ouvrage créé par le PRODERMO et dont la pérennité est mise à mal.*



L'Unité de Gestion de Projet devrait conserver des copies de tous les SAAHP signés.

La Cour n'a pas eu connaissance de l'existence de ces documents, base juridique de la concession des sites concernés.

La question de la propriété des terres désignées risque de se poser à la clôture du projet mettant alors à mal la pérennité des infrastructures et des ouvrages réalisés pour les populations.

### **3. En ce qui concerne l'augmentation du revenu agropastoral par la création d'activités génératrices de revenus**

Le projet devrait soutenir la création d'activités génératrices de revenus (AGR) à travers l'élevage, l'agriculture et la pêche. Les résultats du projet sont mitigés : 25% de réalisation pour la pêche, sont à quant aux aucune réalisation pour les activités diverses et aucune évaluation de biomasse dans les zones mise en repos. Ainsi, l'objectif d'autonomisation des populations cibles est compromis.

### **Recommandations**

#### **A l'UGP :**

-  *Transmettre au Ministère et aux autorités locales, régionales l'ensemble des documents relatifs à la création de structures locales de gestion des points d'eau, des parcours pastoraux en vue de permettre à ces derniers de prendre en charge efficacement le devenir de ces structures.*
  
-  *Assurer la transmission des archives, des documents, des biens et des autres ressources du projet au Ministère.*
  
-  *Documenter le foncier des sites d'implémentation des points d'eau réalisés dans le cadre du projet PRODERMO.*

## **CHAPITRE III : LE PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT DE LA VILLE DE DJIBOUTI (PAVDJ)**

### **A. Présentation du programme**

En 2007, la République de Djibouti a mis en place un plan stratégique de l'assainissement de la ville de Djibouti définissant les priorités du sous-secteur sur un horizon temporel de cinq ans.

La gestion du programme est assurée par l'ONEAD, notamment par la direction des études et des projets.

Ce programme a bénéficié de l'aide au développement à travers :

- Un don de 6,5 millions d'unités de comptes du Fonds Africain de Développement ;

- Un don de 13,4 millions d'unités de comptes en provenance de l'Union Européenne dans le cadre du Xème FED ;
- Une contribution nationale de 1,05 million d'unités des comptes.

En somme ce programme a bénéficié d'une contribution qui se chiffre à plus **de cinq milliards six cents millions de francs Djibouti**. Il s'inscrit dans la catégorie Environnement.

## **B. Les observations de la Cour**

Outre les faiblesses du cadre organisationnel retracées en chapitre I, la gestion des projets PAVDJ et PRODERMO est entachée d'irrégularités diverses dont notamment :

1. La non-conservation des archives et des documents comptables du Projet PAVDJ suite à la dissolution de l'unité de gestion du Projet ;
2. Un suivi comptable non assuré par l'ONEAD pour le projet de l'Union Européenne,

### **1. Absence de conservation de documents et d'évaluation de la situation à la clôture du Projet PAVDJ**

L'ONEAD n'a pas été en mesure de produire à la Cour les documents relatifs à l'activité du Projet PAVDJ clôturé en 2013. Cette situation constitue une grave anomalie puisque la réglementation prescrit une obligation d'archiver les documents comptables pendant dix (10) ans.

La Cour déplore que la clôture du projet ait entraîné la dissolution de l'unité de coordination sans aucune disposition pour une préalable clôture comptable des opérations du projet. Ainsi, aucune situation financière de clôture, aucun rapport d'achèvement n'a été soumis à la Cour des Comptes.

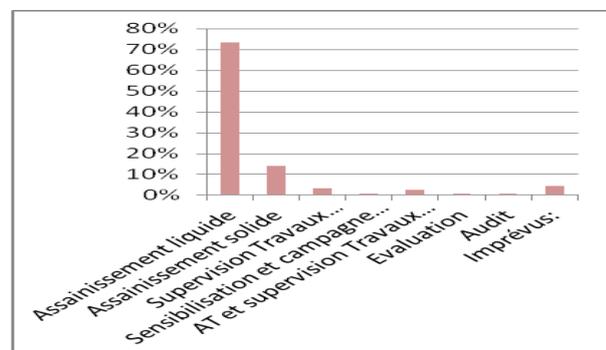
De plus, le rapport d'évaluation décline clairement les indicateurs de performance à collecter et les rapports à élaborer durant la vie du projet. Toutefois, aucun cadre de résultat documenté sur le suivi des effets et de l'impact du projet n'a été réalisé.

## 2. Le projet de l'union européenne, un suivi insuffisant

Le projet de l'Union européenne s'inscrit au titre du programme d'investissement pour l'assainissement liquide de la Ville de Djibouti. Il vise à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants de la ville en facilitant l'accès des ménages aux réseaux d'assainissement des déchets liquides et de traitement des déchets solides tout en limitant les décharges sauvages.

Le Coût estimatif du projet est comme au tableau suivant :

**Tableau N°4 : Coût estimatif du projet**



Détails des activités du projet	Coût en Millions		
	Euros	DJF	En %
Travaux Assainissement liquide	13	2 808	73%
Travaux Assainissement solide	2,5	540	14%
Supervision Travaux Assainissement	0,6	130	3%
Sensibilisation et campagne d'adduction	0,13	28	1%
Assistance Technique et supervision Travaux			
CET	0,45	97	3%
Evaluation	0,12	26	1%
Audit	0,1	22	1%
Cout de base du projet:	16,9	3 650	95%
Imprévus:	0,8	173	5%
<b>Total du projet:</b>	<b>17,7</b>	<b>3 823</b>	<b>100%</b>

Les travaux d'assainissement liquide absorbent l'essentiel du financement, soit 73%. Ces derniers relèvent du champ de compétence de l'ONEAD.

### Les réalisations du projet au 31-12-14 sont :

- Deux stations de pompage : la station « S2 » située à l'Abattoir de Djibouti et la station « S3 » située à Haramous ;
- La conduite de refoulement S2-S3 de 2925 ml en DN 400 mm ;

- La liaison S3- STEP de Douda, 5300 ml environ en DN 500 mm ;
- une station d'épuration (STEP) de Douda pour 40 000 EH ;
- Une unité de pilote de traitement des matières de vidange, la STEP de 5000 EH.

Ces réalisations se chiffrent à **12,8 millions d'euros**. L'ONEAD est le maître d'œuvre en ce qui concerne les activités d'assainissement liquide.

La Cour a, dans le cadre de ses investigations, relevé qu'en matière comptable, l'ONEAD ne dispose d'aucun document ni de pièces justificatives pour appuyer la tenue comptable. Cette responsabilité semble être confiée à une unité spécialisée de la Direction de Financements

Extérieurs. Ce cadre n'est pas confirmé par des textes formels permettant d'assurer la reddition des comptes publics.

### **Recommandation**

#### **A l'ONEAD**

- ✚ Prendre des dispositions pour un meilleur suivi des réalisations, des résultats et de l'impact du projet assainissement de la Ville de Djibouti.

## **DEUXIEME PARTIE : LE CONTROLE DE LA GESTION DES FONDS**

## INTRODUCTION

---

Entre 2001 et 2014, plusieurs entités ayant la dénomination de « fonds » ont été mises en place par l'Etat pour répondre à un besoin des populations les plus vulnérables. Il s'agit de soutenir les politiques gouvernementales en matière d'eau, de jeunesse, de lutte contre le VIH/SIDA ou d'assurance maladie universelle. Pour ces domaines d'actions prioritaires, l'Etat a mis en place des structures spécifiques en charge de la mise en œuvre des politiques et stratégies avec la création de fonds y dédiés. Or, la création et le fonctionnement de ces dernières restent atypiques au regard du cadre légal de gestion des finances publiques.

Dans le cadre de son programme de contrôle de l'année 2016, la Cour a retenu les fonds dont la liste suit :

1. Fonds de solidarité en faveur des orphelins et enfants affectés par le VIH/SIDA (FSOEV) ;
2. Fonds de solidarité sante de l'assurance maladie (FSSAMU) ;
3. Fonds gérés par la Direction des Affaires Maritimes (DAM) ;
4. Fonds de l'Eau ;
5. Fonds de la Jeunesse ;
6. Fonds gérés par la Direction Générale de la Douanes et des droits Indirects (DGDDI) au titre des produits divers.

Les travaux de vérification ont couvert la gestion des exercices 2011 à 2015. Le montant global des fonds ci-dessus listés se chiffre à 7 145 703 687 FDJ. Le tableau ci-après en présente le détail.

La présente partie a pour objet de reprendre les principales faiblesses relevées dans le cadre des contrôles effectués par la Cour sur la gestion de ces fonds.



<b>Tableau N°5 : Montant des recettes et des Dépenses des fonds audités entre 2011 et 2015</b>									<b>En FDJ</b>		
	<b>Fonds de l'Eau</b>		<b>Fonds de la Jeunesse</b>		<b>Fonds des Douanes</b>		<b>Fonds des Affaires Maritimes</b>		<b>Totaux / an</b>		
	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	$\Sigma$ <i>Recettes/an</i>	$\Sigma$ <i>Dépenses/an</i>	
<b>2011</b>	NC	NC	318 800 000	313 556 536	675	545 530	647 767 296	NC	NC	864 330 675	961 323 832
<b>2012</b>	167 291 127	138 266 005	318 800 000	376 300 000	457	812 863	724 302 439	NC	NC	1 298 954 584	1 238 868 444
<b>2013</b>	169 819 311	193 900 456	426 239 173	494 737 173	500	981 682	537 748 682	16 393 075	6 763 095	1 594 134 059	1 233 149 406
<b>2014</b>	177 497 448	147 663 686	NC	NC	1 153 574 677	1 009 876 867	57 462 750	38 017 531	1 388 534 875	1 195 558 084	
<b>2015</b>	325 698 713	172 291 353	NC	NC	1 620 460 141	1 362 885 565	53 590 640	33 914 370	1 999 749 494	1 569 091 288	
<b>Total</b>	<b>840 306 599</b>	<b>652 121 500</b>	<b>1 063 839 173</b>	<b>1 184 593 709</b>	<b>5 114 111 450</b>	<b>4 282 580 849</b>	<b>127 446 465</b>	<b>78 694 996</b>	<b>7 145 703 687</b>	<b>6 197 991 054</b>	
	<b>Recettes totales sur la période sous revue</b>			<b>7 145 703 687</b>							
	<b>Dépenses totales sur la période sous revue</b>			<b>6 197 991 054</b>							

Source : entités auditées

Les résultats des audits de la Cour sur les fonds font l'objet des six insertions au présent rapport public.



## **CHAPITRE I : FONDS DE SOLIDARITE AUX ORPHELINS ET ENFANTS AFFECTES PAR LE VIH/SIDA (FSOEV)**

La Cour des Comptes a effectué, en 2017, le contrôle du fonds des orphelins et des enfants affectés par le VIH /S.I.D. A (FSOEV). Dans le cadre de sa vérification, la Cour des Comptes s'est fixé comme objectif de vérifier si le FSOEV a été effectivement mis en place et qu'il fonctionne conformément à la loi portant sa création et aux règles applicables à la comptabilité publique.

### **A. Présentation du FSOEV**

#### **1. La politique d'orientation de la santé**

Conformément à la Loi n° 48/AN/99/4ème L portant Orientation de la Politique de Santé, la nation djiboutienne a proclamé le droit à la santé pour tous. La garantie de ce droit est une mission essentielle de l'État qui met alors en place les moyens nécessaires à son accomplissement.

A cet égard, l'assistance aux enfants pour leur développement physique, intellectuel et social est un droit pour ces derniers et un devoir pour les parents et l'État.

Les enfants affectés par le VIH/SIDA courent de graves risques qui compromettent leur éducation, leur santé et leur bien-être. Ils peuvent être forcés de quitter l'école ; parfois, leur foyer ne peut plus leur procurer l'alimentation et les besoins vitaux ; ils peuvent souffrir d'angoisse, de dépression et de mauvais traitements. De plus, des éléments probants confirment que les orphelins et les enfants vulnérables sont les plus exposés au risque de VIH.

C'est pourquoi, à partir de 2007, la République de Djibouti a mis en place un cadre d'intervention spécifique par la création d'une structure dédiée à la protection des orphelins et des enfants affectés par le VIH /SIDA. C'est l'objet de la loi n°196/AN/07/5<sup>ème</sup>, du 16 juillet 2007 portant création d'un établissement public à caractère administratif et social dénommé Fonds de Solidarité aux Orphelins et Enfants affectés par le VIH/SIDA (FSOEV), rattaché au Ministère de la Santé.

#### **2. Les organes de gestion du FSOEV**

La gestion du FSOEV est à la charge d'un directeur général désigné par arrêté en Conseil des Ministres sur proposition du Ministère de la Santé. Le fonds est administré par un conseil d'administration dont les membres sont nommés pour une durée de 3 ans conformément à l'article 5 de la loi n°196/AN/07 5<sup>ème</sup>.

### 3. Les ressources du FSOEV

Selon les termes de l'article 4 de la loi N°196, ce fonds bénéficie des ressources financières nationales et internationales à savoir :

- Une subvention annuelle de cent millions inscrite au budget national ;
- Des fonds émanant des organismes nationaux et internationaux ;
- Des contributions volontaires provenant de l'élan de solidarité nationale et internationale ;
- Des dons et legs.

## B. Les Observations de la Cour

### 1. Un établissement public non mis en place

La Cour des Comptes constate que, malgré l'adoption de la loi n°196/AN/07/5<sup>ème</sup>, du 16 juillet 2007 qui lui donne une existence juridique, le FSOEV n'a jamais été mis en place de façon effective ; des ressources financières non pas été allouées et les organes de gestion n'ont pas été nommés.

Cette situation pourrait s'expliquer par l'existence d'un cadre institutionnel intersectoriel de lutte contre les maladies VIH/SIDA/Tuberculose plus englobant qui prend en charge la cible du FSOEV. Ainsi le FSOEV semble être une structure redondante d'où l'absence de son opérationnalité.

Par ailleurs, la Cour a constaté une absence de suivi statistique de la population visée par le FSOEV, d'où une insuffisance de maîtrise de la cible concernée.

En tout état de cause, même si la prise en charge de cette population est assurée par des programmes plus englobant pour toutes les catégories de populations vulnérables au regard du VIH/SIDA/Tuberculose., la loi portant création du FSOEV n'a pas connu une implémentation.

## 2. Une coordination à améliorer

La mise en œuvre de la politique gouvernementale et l'application de la loi susvisée interpelle plusieurs départements sectoriels dont notamment le Secrétariat Exécutif de Lutte contre le VIH/SIDA, le Paludisme et la Tuberculose, le Ministère de la Femme et de la Famille, le Secrétariat d'Etat chargé des Affaires Sociales et le Ministère de la Santé.

La coopération de ces différentes structures et la coordination judicieuse de leurs actions participeraient à une amélioration de l'action publique en vue de la prise en charge cohérente des enfants et orphelins affectés par le VIH/SIDA à Djibouti.

### **Recommandation**

#### *Aux Pouvoirs Publics*

-  Rendre opérationnel le fonds FSOEV et de connaître la cible.

## CHAPITRE II : FONDS DE SOLIDARITE SANTE DE L'ASSURANCE MALADIE UNIVERSELLE (FSSAMU)

La Cour des Comptes a effectué, en 2017, le contrôle **du Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie universelle (FSSAMU)** sur la période 2014-2015.

### A. Présentation de l'entité

#### 1. La politique d'orientation de la santé

En vertu des principes de solidarité nationale, du droit à l'accès à la santé pour tous, la République de Djibouti a adopté un système d'assurance maladie universelle (AMU) tel que consacré par la loi n°48/AN/99/4ème L portant Orientation de la Politique de Santé.

Le système d'assurance maladie constitue une prévention et une protection sociale. Il assure une couverture médicale de base à toute la population vivant sur le territoire de la République de Djibouti. L'AMU comprend le régime d'assurance maladie obligatoire (AMO) et le programme d'assistance sociale de santé (PASS).

L'AMO permet d'assurer la protection sociale des populations actives. Le PASS a pour objet d'assurer la couverture des personnes les plus démunies ; il est basé sur un régime subventionné. Il couvre toutes les personnes non couvertes par l'AMO. Les bénéficiaires sont préalablement identifiés par les autorités compétentes comme n'ayant « aucun revenu ».

Créé par le décret N°2014-156/PR/NITRA du 21 juin 2014, le Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie Universelle (FSSAMU) est un fonds prévu pour financer le PASS.

#### 2. La gouvernance du Fonds

Le FSSAMU est administré par un comité de gestion présidé par le Représentant du Ministère de la Santé, il est dirigé par le Directeur de la Solidarité Nationale qui assure les fonctions d'ordonnateur. Un agent comptable est également prévu par le décret. Ce dernier est rattaché au Ministère du Budget. Conformément à l'article 9 du décret de création du FSSAMU, l'Agent-comptable est chargé des « opérations comptables et financières » du fonds.

#### 3. Les ressources du fonds

Aux termes de l'article 2 du décret N°2014-156/PR/NITRA, le Fonds de Solidarité Santé de l'Assurance Maladie universelle est alimenté par :

- *les subventions annuelles de l'Etat ;*
- *une contribution de l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie obligatoire (AMO) ;*
- *les cotisations et contributions des micro-assurances issues des mutuelles, des microcrédits et organisations communautaires ;*
- *les participations et tickets modérateurs dus par les bénéficiaires des prestations ;*
- *les dons et legs ;*
- *les revenus des placements effectués par le Fonds de Solidarité Santé.*

## **B. Les observations de la Cour**

La Cour des Comptes a vérifié si le FSSAMU fonctionne conformément aux dispositions légales et réglementaires. A l'issue du contrôle les faiblesses suivantes ont été relevées.

1. Une coordination des acteurs inefficace ;
2. Une absence d'estimation de la population cible et d'évaluation du coût du PASS ;
3. Des irrégularités du cadre de gestion comptable et financier.

### **1. Une coordination des acteurs inefficace**

Le Fonds fait intervenir des acteurs publics qui sont sous la tutelle de plusieurs ministères.

Le fonds est placé sous la responsabilité du Secrétariat aux Affaires sociales. L'administration du fonds est dévolue au comité de gestion présidé par un représentant du Ministère de la Santé. La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui relève du Ministère de l'Emploi, organisme gestionnaire de l'AMO est le principal contributeur. Enfin, un agent comptable qui relève du Ministère du Budget est prévu.

La Cour constate que, pour atteindre son efficacité, la mise en œuvre de la politique publique de « santé pour tous » nécessite une meilleure coordination entre les acteurs ci-dessus désignés. Cette exigence n'étant pas encore satisfaite, le fonctionnement du fonds n'est pas optimal.

## **2. La nécessité de recenser la population cible et d'évaluer le coût du PASS**

Le programme d'assistance sociale de santé (PASS) couvre toutes les personnes non couvertes par le régime obligatoire (AMO). La prise en charge de cette population nécessite l'identification préalable de cette dernière par les autorités compétentes.

Aussi, la première étape devrait être le recensement de la population cible pour une bonne évaluation des ressources nécessaires et une détermination réaliste des contributions obligatoires.

Cependant, plus de deux ans après la signature du décret organisant la gestion du FSSAMU, la Cour constate l'absence de recensement à cet effet et l'inexistence d'initiative dans ce sens. Par conséquent, le coût budgétaire du programme PASS reste à déterminer.

## **3. Des irrégularités du cadre de gestion comptable et financier du FSSAMU**

Aux termes de l'article 2 du décret N°2014-156/PR/NITRA, « *Les ressources financières du Fonds sont domiciliées dans un compte spécial ouvert auprès d'une Banque Commerciale de la ville de Djibouti et gérées selon les règles de la comptabilité publique* ».

Selon l'article 9 du décret précité, « *Les opérations comptables et financières du Fonds sont assurées par un agent comptable nommé par le Ministre du Budget* ».

Le FSSAMU n'ayant pas de personnalité morale, la Cour s'est interrogée sur le fondement de la mise en place d'une agence comptable pour sa gestion financière. Elle s'est également interrogée sur les relations entre les comptables attitrés et l'agent-comptable du FSSAMU. En tout état de cause, la Cour constate que la gestion financière et comptable dédiée au FSSAMU ne respecte pas l'esprit de la Loi 107/AN/00/4<sup>ème</sup>L relative aux Lois des Finances qui fixe les principes applicables aux finances publiques.

## **Recommandations**

### **Aux Pouvoirs Publics :**

-  Mettre la gestion financière du FSSAMU en conformité à la Loi relative aux Lois des Finances ;

### **Au Secrétariat d'Etat chargé des Affaires Sociales (tutelle) :**

-  diligenter une étude en vue de fixer le coût annuel du PASS basée sur un recensement de la population cible ;
-  Entreprendre des actions en vue de faciliter la coordination des acteurs.

## CHAPITRE III : LA GESTION DU FERRY

La Cour des Comptes a procédé en 2016 à la vérification de la gestion de la Direction des Affaires Maritimes, contrôle qui a porté sur les années 2012 à 2014.

### A. Présentation de la Direction des Affaires Maritimes en charge du Ferry

La Direction des Affaires Maritimes est une direction du Ministère de l'Équipement et du Transport. Elle est chargée de l'élaboration des mesures législatives et réglementaires pour le renforcement de la sécurité et de la sûreté de la navigation dans le domaine maritime national.

Elle a d'abord été créée sous la forme d'un service des Affaires Maritimes par le décret N°82.044/PR du 8 juin 1982 avant d'être transformée en Direction des Affaires Maritimes par décret n°91.018/PR/MAPM du 8 février 1991, modifié par le décret n°94.0146/PR/MPAM du 2 novembre 1994.

Dirigée par un directeur, elle est composée de quatre sous-directions :

- ✓ La sous-direction de la sécurité et de la sûreté de la navigation maritime ;
- ✓ La sous-direction de l'hygiène et de la protection des gens de la mer ;
- ✓ La sous-direction de la plaisance et des loisirs nautiques ; ✓ La sous-direction de gestion du ferry.

La situation des ressources du Ferry et de leur utilisation est présentée au tableau qui suit.

**Tableau N°6 : Situation financière du Ferry 2013-2015**

La situation des financières du Ferry 2013-2015.				En FDJ
	Fonds Générés par le Ferry			TOTAL
	2013	2014	2015	
<i>Recettes</i>	16 393 075	57 462 750	53 590 640	<b>127 446 465</b>
<i>Dépenses</i>	6 763 095	38 017 531	33 914 370	<b>78 694 996</b>

La vérification de la Cour a porté sur l'organisation administrative et comptable de la Direction des Affaires Maritimes et de la gestion des recettes générées par l'exploitation du ferry.

## **B. Les observations de la Cour**

A l'issue de sa mission, la Cour a constatés l'absence d'organisation comptable, le manque de transparence dans la collecte des recettes, une exécution des recettes du ferry non conforme et une immixtion du ministère de tutelle dans la gestion du Ferry.

### **1. Gestion comptable du Ferry irrégulière**

La Direction des Affaires Maritimes est un service de l'Etat dont les opérations financières et comptables sont régies par les règles de la comptabilité publique.

Pour compter de la mise en service du Ferry en 2013 et des ressources générées par son exploitation, la Direction des Affaires Maritimes devrait prendre des dispositions pour un cadre de gestion de cette activité conforme aux prescriptions du décret N°20010012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique.

En l'absence de ces diligences, la Cour a noté l'inexistence d'une comptabilité organisée selon les normes réglementaires. Ainsi, les opérations d'encaissement et de décaissement ne sont pas effectuées par le Trésor. Les agents chargés de la collecte des recettes générées par l'exploitation du ferry qui ainsi manipule des deniers publics ne sont pas habilités à cet effet.

Ce qui constitue une violation manifeste des dispositions prescrites par l'article 17 du décret 2001 0012/PR/MEFPCP portant sur le règlement général de la comptabilité publique.

La mise en place d'une régie et la nomination d'un régisseur s'imposent au regard de la loi.

### **2. Procédures de gestion des recettes et des dépenses non sécurisées**

Les nombreux manquements constatés par la Cour découlent, pour l'essentiel, de l'inexistence d'un document formalisé pour la collecte des recettes.

Les recettes sont maniées par différents intervenants sans support fiable et sans aucun document relatif à leurs détails. Il en est de même pour les dépenses dont le lien avec

l'exploitation du navire n'est pas toujours établi. De plus, les états de recettes et de dépenses élaborés par la Direction présentent peu de fiabilités du fait qu'elles ne sont pas enregistrées

### 3. Utilisation des recettes générées par le Ferry non conforme

Les ressources financières de la Direction sont constituées essentiellement de recettes générées par l'exploitation du ferry.

La vérification a révélé que les règles d'exécution des dépenses n'ont pas été respectées et qu'elles sont détournées de leur objet et sont sans relations avec la gestion du ferry.

Les dispositions de l'article 23 du décret 2006-0202/PR/MET stipule que les recettes provenant de l'exploitation du navire permettent de couvrir les dépenses de : « a) travaux, fournitures et services extérieurs ; b) frais divers de gestion ; c) transport et déplacement ; d) amortissement ; e) provisions. »

En dépit de cette nomenclature précise de dépenses autorisées, le Directeur recrute un personnel contractuel, en grande partie l'équipage du ferry, mais également les caissiers et des cadres de l'administration maritime.

Ainsi, les recettes générées par l'exploitation du ferry sont utilisées pour payer des salaires du personnel contractuel. Il s'agit d'une violation des dispositions de l'article 23 du décret susévoqué : « en dépense : les Frais du personnel ne sont pas inclus mais sont pris en compte dans la masse salariale de la Direction des Affaires Maritimes. »

Par ailleurs, la Cour a également constaté l'imputation de frais de fonctionnement de la Direction et de frais de mission du Directeur ainsi que du Ministre de tutelle sur les recettes générées par le ferry. Ces dépenses sont manifestement sans lien avec la gestion du Ferry.

### 4. Absence d'ordonnateur des recettes et des dépenses du Ferry

La Cour a constaté qu'il n'existe pas d'ordonnateur des fonds clairement désigné par les textes. Ainsi, l'administration en charge de la gestion technique exerce de fait cette attribution. Pour cette raison, le Secrétaire Général du Ministère de l'Équipement et des Transports est cosignataire, avec le Directeur des Affaires Maritimes des dépenses exécutées sur les recettes

## **Recommandation**

*Au Ministre de l'Équipement et des Transports et Au Ministre du Budget*

- ✚ Elaborer un texte portant sur la gestion de ressources générées par le Ferry.

générées par l'exploitation du ferry. D'où un dépassement des prérogatives des services techniques administrateurs de crédits.

## CHAPITRE IV : LE FONDS NATIONAL DE L'EAU (FNEau)

Dans le cadre de son programme de contrôle de l'année 2016, la Cour des Comptes a procédé à la vérification du Fonds National de l'Eau.

### A. Présentation du Fonds National de l'Eau

#### 1. La création du fonds

La création du Fonds National de l'Eau est une réponse aux problèmes récurrents de la sécheresse qui affectent particulièrement les populations rurales. En effet, les pouvoirs publics ont mis en place une politique nationale de l'eau en prenant en compte durablement les d'urgence de la population rurale dans ce domaine. Le Fonds national de l'Eau vise précisément à doter la Direction de l'Eau du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques de moyens financiers pour la maintenance des infrastructures hydrauliques et le renouvellement des équipements d'exhaure vétustes afin de satisfaire les besoins en eau en milieu rural.

Ce fonds a été mis en place en 2001 par le Décret 2001-0212/PR/MAEM portant création du Fonds National de l'Eau

Le cadre réglementaire qui régit le Fonds National de l'Eau prévoit la mise en place d'une structure de gestion administrative et financière autonome susceptible de répondre concrètement aux attentes de la population rurale. Ainsi les recettes encaissées et sont déposées sur un compte ouvert à une banque commerciale de la place. Un comité de gestion chargé de veiller aux critères de choix des projets à participation financière du Fonds

Nationale de l'Eau est mis en place.

#### 2. Les Sources de Financement du Fonds national de l'Eau

L'article 3 du décret précité définit l'origine des financements du Fonds (FNEau) en ces termes :

- *Une contribution annuelle de l'ONEAD établie sur la base de 3% des recettes réellement encaissées par cet établissement ;*
- *Le budget annuel alloué à la Direction de l'Eau pour la maintenance des équipements de stations de pompage ;*
- *Une subvention annuelle établie sur la base de 4 Fdj de la redevance de 14 Fdj sur les eaux importées ou produites localement ;*
- *Une redevance d'exhaure payée par les exploitants privés de la ressource en eau nationale, à titre commerciale ou industriel, conformément aux dispositions de l'article 94 du Code de l'Eau. le montant de cette redevance d'exhaure, correspondant à un usage des biens du domaine hydraulique public, sera fixé par arrêté pris en Conseil des Ministres ;*
- *Les subventions éventuelles de l'État ;*
- *Des Dons venant le cas échéant s'ajouter aux recettes régulières énoncées ci-dessus*
- *Des pénalités ou amendes versées au titre des infractions au Code de l'Eau ;*
- *Des différentes recettes issues des dispositions des décrets procédures en application de la Loi portant Code de l'Eau ;*
- *Et toutes autres recettes qui pourront lui être affectées ultérieurement.*

Il est mentionné en dernier alinéa de cet article que les diverses recettes sont encaissées sur un compte ouvert à une Banque Commerciale dans la ville de Djibouti.

En outre, ledit décret définit la destination des financements qui servent à la maintenance des stations de pompage rurales existants mais aussi à la réalisation de nouveaux projets visant à améliorer « *l'accès à l'eau potable des populations économiquement défavorisées* ».

La liste des projets retenus pour un financement du FNEau est soumise à l'agrément du Ministre de tutelle.

Il est à signaler que le Fonds ne perçoit pourtant pas l'ensemble de ces contributions. Pour la période sous revue, les résultats annuels s'établissent comme suit :

**Tableau N°7 : Situation de recettes et des dépenses 2012-2015**

	En FD			
	Années			
	2012	2013	2014	2015
Recettes	167 291 127	169 819 311	177 497 448	325 698 713
Dépenses	138 266 005	193 900 456	147 663 686	172 291 353
Solde	2 795 575	31 820 697	7 739 552	37 573 314

La Cour des Comptes a vérifié la conformité du Fonds National de l'Eau au cadre légal et réglementaire. Des faiblesses ont été relevées concernant les aspects suivants :

- *La conformité du cadre juridique du fonds aux textes cadres supérieures ;*
- *Le fonctionnement du Fonds National de l'Eau ;*
- *La gestion comptable et financière du fonds ;*
- *Les défis liés à la perception des recettes du fonds.*

## **B. Les observations de la Cour**

### **1. Le Fonds National de l'Eau n'a pas de statut propre**

Le Fonds national de l'Eau n'est ni un établissement public, ni un organisme public administratif. Il n'a pas la forme d'un compte d'affectation spéciale. Il n'a pas de personnalité morale. Cette situation est une entorse aux principes et règles résultant de la loi N°107/AN/00/4èmeL relative aux Lois de Finances et du décret n°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique.

Toutefois, en l'absence de personnalité morale, le Fonds dispose d'un agent comptable qui est chargé des opérations comptables et financières. Or, le rattachement du poste comptable du fonds n'est pas clarifié.

### **2. La gestion du Fonds National de l'Eau se confond avec celle de la Direction de l'Eau**

Les moyens humains et matériels de la Direction de l'Eau concourent à la réalisation des activités du Fonds National de l'Eau même si les financements proviennent essentiellement de sources autres que l'Etat. Néanmoins la combinaison de fonds publics avec des fonds en provenance des ONGs ou des partenaires aux développements mérite d'être mieux encadrée

### **3. Un Comité de gestion non opérationnel**

Le Décret 2001-0212/PR/MAEM a prévu, en son article 8, la mise en place d'un Comité de Gestion qui délibère sur le budget du fonds, le recouvrement des recettes ainsi que la programmation des dépenses. Ce Comité de Gestion a aussi les prérogatives d'examiner les conditions d'éligibilité des projets. Il se réunit, en session ordinaire, deux fois par an. Il présente au Ministre de tutelle un rapport d'activités annuel. Cependant, la Cour a constaté que le Comité de Gestion n'est pas fonctionnel et aucun rapport d'activités n'a été présenté au Ministre de tutelle.

En conséquence, la Directrice de l'Eau habilitée à engager, à liquider et à ordonnancer les dépenses du Fonds prend seule les décisions relatives aux ressources du fonds.

### **4. Une comptabilité partiellement tenue**

L'agent comptable tient une comptabilité de trésorerie qui enregistre uniquement l'encaissement et les décaissements des opérations financières. La Cour déplore l'absence d'une comptabilité des biens durable permettant de retracer le patrimoine du fonds. Par ailleurs, l'absence de comptabilité analytique rend impossible toute analyse de chiffres en vue d'apprécier l'efficacité du fonds.

### **5. Non-respect du code des marchés publics**

En vertu de l'article 1 de la loi n°53/AN/09/6ème L portant nouveau Code des Marchés Publics, « *Les contrats passés par l'État en vue de la réalisation de travaux, ou de l'approvisionnement en biens ou la prestation de services doivent faire l'objet de marchés publics dans les conditions prévues au présent Code. Sauf dans la mesure permise dans le présent Code, les marchés publics sont conclus sur une base de concurrence* ». L'article 18, quant à lui, précise : « *Un candidat peut être choisi par l'Administration contractante sans compétition, après avis de la Commission des marchés prévue au Chapitre VI* ».

Cependant, la Cour a constaté l'attribution de marchés de gré à gré de plus de 5 000 000 FD, sans l'autorisation de la commission des marchés publics.

## 6. Les défis liés à la perception des recettes du fonds

Dans la mise en œuvre de sa politique d'Alimentation en Eau Potable, le gouvernement a souhaité indiquer clairement la provenance des ressources financières destinées à satisfaire les besoins en eau à dans l'ensemble des régions.

Cependant, les réalités de ces ressources financières constituent un défi de taille pour la Direction de l'Eau. La majeure partie de l'affectation des ressources ne lui parvient pas.

Selon la Directrice les raisons suivantes expliquent cette situation :

- les difficultés de trésorerie de l'ONEAD qui n'est pas en mesure de respecter les obligations textuelles ;
- la non-effectivité de la subvention de l'Etat qui n'a alloué aucun budget à la Direction pour la période sous revue ;
- l'absence de versement des produits de pénalités ou d'amendes *au titre des infractions au Code de l'Eau*. En 2011 et 2012, les recettes collectées sont respectivement de 92 millions FDJ et de 40 millions FDJ.

## **Recommandations**

### ***Aux Pouvoirs Publics***

-  *prendre des dispositions pour conformer la gestion du fonds au cadre légal de la gestion des finances publiques ;*
-  *rendre fonctionnel le comité de gestion du Fonds National de l'Eau ;*
-  *faire tenir la comptabilité d'une manière exhaustive, notamment sur le patrimoine du Fonds ;*
-  *faire respecter le code des marchés publics.*

## **CHAPITRE V : LE FONDS DE LA JEUNESSE**

La Cour des Comptes a réalisé, en 2017, un contrôle portant sur le Fonds de la Jeunesse et des Sports pour la période 2009-2013.

La vérification a porté sur le cadre juridique et organisationnel ainsi que la gestion financière du Fonds.

### **A. Présentation du Fonds de la Jeunesse et des Sports**

#### **1. La création du fonds**

Mis en place par la Loi N° 155/AN/06 du 23 juillet 2006, le Fonds de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est un instrument financier pour la mise en œuvre de la politique nationale de la Jeunesse. C'est un compte d'affectation spéciale. Il est placé sous la tutelle du Secrétaire d'Etat de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Il est cogéré par le Ministre du Finances (maintenant Budget) et par le Secrétaire d'État de la Jeunesse, des Sports, des Loisirs et du Tourisme aux termes du décret N°200708/PR/MEFPCF du 11 janvier 2007.

Le Fonds a pour objet d'assurer :

- a. *L'organisation des activités sportives, de jeunesse et des loisirs tels que les tournois sportifs, les rencontres et autres événements relatifs aux échanges entre les jeunes ;*
- b. *la construction et l'entretien des infrastructures sportives, de la jeunesse et de loisirs tels que les stades, les aires de jeux de proximité, les centres de développement communautaires ainsi que les aires et centres de loisirs ;*
- c. *les activités de sensibilisation et de formation relatives à l'encadrement des jeunes dans les domaines sportifs et de loisirs ;*
- d. *les actions de formation des cadres des départements de la jeunesse, des sports et des loisirs ;*
- e. *Toute activité visant à développer les sports et les loisirs.*

**2. La situation financière du compte spécial**

Le Fonds de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est alimenté par un prélèvement à la source sur les transits des tabacs et de ses dérivés, les produits contenant de l'alcool, les importations du Khat, et les dons et legs. Les taux de prélèvement applicables sont :

- Tabac : 10% sur la valeur taxable ;
- Produits contenant de l'alcool : 5% sur la valeur taxable ;
- Khat : 15 Fdj par kilogramme brut ;

Pour la période de 2011 à 2013, les soldes du Compte du Fonds tenus par l'Agent Comptable se sont établis ainsi qu'il suit :

**Tableau N°8 : Situation financière du fonds 2011-2013.**

Désignation	2011		2012		2013		En FDJ
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
Recettes Fiscales & Dons et Legs	316 126 550		468 934 356		438 978 801		
Produits antérieurs	-		77 000 000		84 000 000		
<b>Montant total des Recettes</b>	<b>316 126 550</b>		<b>545 934 356</b>		<b>522 978 801</b>		

Frais de fonctionnement Ministère de la Jeunesse	32 153 681	12%	43 715 303	8%	70 253 974	15%
Sport en Général	75 915 767	28%	183 432 537	34%	198 522 443	42%
Associations et Insertions des jeunes	41 727 130	15%	77 759 055	14%	98 080 563	21%
Frais d'Investissement des Infrastructures Sportives	122 184 591	45%	232 352 417	43%	108 511 201	23%
<b>Montant total des dépenses</b>	<b>271 981 169</b>	<b>100%</b>	<b>537 359 312</b>	<b>100%</b>	<b>475 368 181</b>	<b>100%</b>
<b>Solde du Compte</b>	<b>32 854 619</b>		<b>8 575 044</b>		<b>47 610 620</b>	

### 3. Les organes de gestion du Fonds

Le fonds est dirigé par un comité de gestion chargé d'examiner, d'entériner et de présenter une proposition de répartition des moyens du Fonds en respectant les orientations données par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Un comité intersectoriel assure un rôle de suivi et de mise en œuvre de la Politique Nationale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs comme prévu par l'article 8 du décret N°2011026/PR/MJSLT.

La gestion du Fonds est confiée à un ordonnateur et le fonds est dotée d'un agent-comptable conformément aux dispositions du Décret n°2011-026/PR/MJSLT.

## B. Les Observations de la Cour

La vérification de la Cour a permis une revue :

- Du cadre juridique du fonds ; □  
Du l'Organisation comptable ;
- De la gestion Financière.

### 1. Un cadre juridique non conforme aux textes cadres relatifs aux finances publiques

Le Fonds de la Jeunesse est créé par la Loi N° 155/AN/06 du 23 juillet 2006 qui lui confère le statut de compte d'affectation spécial. Son décret d'application N° 2007-008/PR/MEPC/P précise les modalités de fonctionnement du fonds.

La création d'un compte d'affectation spécial par une loi ordinaire ne respecte pas les dispositions de la N°107 relative aux lois des finances aux termes desquelles la création d'un compte spécial du Trésor est du ressort d'une loi de finances.

## 2. Une organisation comptable inadéquate

Le Fonds de la Jeunesse est géré par un Comité de Gestion dont la composition est fixée par un Décret pris en Conseil des Ministres conformément à l'article 5 de la Loi 155 du 23 juillet 2006. Il dispose d'un ordonnateur et d'un agent-comptable.

Cette organisation empruntée à celle reconnue aux établissements et entreprises publics contrevient aux règles de la comptabilité publique qui réservent la qualité de comptable d'un compte spécial du Trésor aux comptables directs du Trésor.

Par ailleurs, les prérogatives des comptables du trésor sont spécifiées par l'article 111 et 112 dudit décret en ces termes : *« les dépenses du budget général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et, sauf dispositions contraires, des budgets annexes sont payées par le trésorier payeur national ou les comptables du Trésor placés sous son autorité.*

À ce titre, les opérations budgétaires de l'État sont exécutées par le Trésorier National Payeur, Comptable Principal de l'Etat.

La Cour note que la nomination d'un agent-comptable n'est pas en phase avec les textes car les comptes d'affectation spéciale font partie intégrante des comptes spéciaux du trésor, le Trésorier payeur National étant le comptable public attitré.

Les conséquences aboutissent à des déviations au regard du contrôle budgétaire. En effet, le fonctionnement du compte d'affectation spéciale du Fonds de la jeunesse ne respecte pas les dispositions légales applicables en matière de gestion des finances publiques. De plus, Il n'apparaît pas dans le projet de budget que le gouvernement soumet chaque année à

l'Assemblée Nationale pour le vote de la Loi de finances. Il n'apparaît pas dans les comptes spéciaux du Trésor.

Ainsi, les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds ne respectent pas le cadre de gestion des finances publiques défini par la loi fondamentale dans ce domaine.

### 3. Une gestion des opérations financières irrégulière

Contrairement aux procédures d'exécution budgétaire des comptes d'affectation spéciale édictées par les dispositions légales, l'article 5 du Décret d'Application No 20070008/PR/MEFPCP de la loi No 155/AN/06/5<sup>ème</sup> L portant création d'un Fonds pour la Jeunesse, les Sports et les Loisirs dispose : « *Les sommes collectées au titre de la Loi No 155/AN/06-5<sup>ème</sup> L du 23/07/2006 sont directement reversées dans un compte ouvert dans une banque de la place.* »

Selon l'article 8 du Décret d'Application de la loi susmentionnée, les moyens du Fonds sont destinés aux bénéficiaires suivants :

- Le Comité National Olympique Sportif Djiboutien (CNOSD) ;
- Le Comité National de la Jeunesse (CNJ) ;
- Les Conseils Régionaux de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
- Les Fédérations Sportives ;
- Les ligues Régionales ;
- Les Associations Sportives agréées par le Ministère chargé des Sports de la Capitale et des cinq régions pour l'Organisation du Tournoi de Ramadan, du tournoi d'Été et des Jeux Nationaux ;
- Les Associations des Jeunesse ;
- Les Centres de Développement Communautaire (CDC) ;
- Les Centres de Loisirs ;
- Les Infrastructures Sportives, les Stades, les Aires de Jeux. »

Cette délimitation devrait être le cadre des engagements des dépenses imputables au compte d'affectation spéciale.

De plus, la Loi des finances a formellement interdit d'imputer dans un Compte d'Affectation Spécial « *des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents* ».

En violation de ces dispositions, des frais de personnel, de carburant et de déplacements des agents du Ministère de tutelle ont été supportés par le compte d'affectation spéciale.

En outre, la gestion du compte est marquée par le non respect des règles de passation de marchés publics. A titre d'illustration, la Cour a constaté plusieurs commandes effectuées auprès d'un seul fournisseur durant l'année 2012 pour un montant supérieur à 50 millions FDI sans appel d'offre.

Par ailleurs, la Cour a observé la fréquence des marchés de gré à gré dont le cumul se chiffre à 296, 6 millions FDJ sur la période sous revue, soit l'équivalent des recettes perçues sur le compte spécial du fonds au titre de l'année 2011. De plus, des commandes de plus de 5.000.000 FDJ ont été exécutées sans observation des dispositions du Code des Marchés Publics. Le montant cumulé de ces commandes pour la période sous revue se chiffre à 125,5 FDJ.

#### 4. Une comptabilité partiellement tenue

L'agent-comptable ne tient qu'une comptabilité de trésorerie et la comptabilité patrimoniale lui échappe. Ainsi, il ne peut fournir une situation financière exhaustive du fonds. De plus, il n'a pas la maîtrise des opérations de recettes.

#### **Recommandations**

*Au Ministre du Budget et au Secrétaire d'Etat de la Jeunesse :*

-  Prendre des dispositions pour faire inscrire dans les Lois des Finances l'existence du compte d'affectation spécial et ses plafonds de ressources et de charges ;
-  Faire retracer la comptabilité du compte spécial dans les comptes du Trésor public.

## CHAPITRE VI- LES PRODUITS DIVERS DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI)

## A. Présentation

### 1. La création du compte

Le compte des produits divers de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) est créé par l'arrêté n°2005-0428/PRE du 13 juillet 2005 portant fixation des différentes charges collectées par la Direction des Douanes et Droits indirects. Ce texte a été abrogé et remplacé par l'arrêté N°2005-0634/PR/MEFPCP du 25 septembre 2005 Fixant les charges collectées par la Douane pour services rendus.

L'arrêté N°2005-0634/PR/MEFPCP instaure leur versement « *quotidiennement sur un compte Hors budget dans les livres du Trésor* ». Enfin, le décret n°2006-0010/PR/MEFPCP du 14 janvier 2006 autorise la domiciliation de ces produits « *dans une des banques commerciales de la place* ». Il précise également les modalités de fonctionnement dudit compte.

Un comité de gestion est prévu. Il doit être créé par le Ministre des Finances (*actuellement du Budget*). Ce comité doit arrêter chaque année les comptes du fonds et dresser un rapport sur la gestion du Fonds.

### 2. Les Recettes

Ce compte est alimenté par les recettes provenant des services rendus par la Douane aux usagers moyennant le versement d'un prix.

Au cours de la période sous revue les montants collectés par ce compte « *hors budget* » sont *repris dans le tableau ci-dessous*.

**Tableau N°9 : Evolution des recettes et des dépenses du comptes des produits divers de 2010 à 2015 en FDJ**

**Evolution des recettes du comptes des produits divers de 2010 à 2015 en FDJ**


Années	Recettes	Evolution	Ces recettes ont connu une importante augmentation de l'ordre de 197% entre 2010 et 2015 avec un total de plus d'un milliard cent vingt millions. Il est à noter que cette amélioration s'est surtout fait ressentir à partir de 2012.
<b>2010</b>	545 530 675	NC	<b>2013 981 682 500</b>
<b>2011</b>	592 299 320	8,57%	
<b>2012</b>	812 863 457	37,24%	
<b>2014</b>	1 153 574 677	17,51%	
<b>2015</b>	1 620 460 141	40.47%	

## B. Les observations de la Cour

La vérification de la gestion des produits divers de la DGDDI a porté sur le cadre juridique du compte ainsi que la gestion des recettes et des dépenses pour la période 2013-2015.

### 1. Non-respect des textes qui régissent le Compte des produits divers

Les Textes qui créent et régissent le Compte des produits divers donnent compétence au Trésor :

- De collecter les produits concernés pour le compte de la Douane ;
- De retracer les produits collectés dans un compte ouvert dans un livre du Trésor.

Malgré ces dispositions qui résultent de l'arrêté N°634 du 25 septembre 2005, la Cour a constaté l'existence d'un Directeur Administratif et Financier (DAF) qui prend en charge les opérations de recettes et de dépenses. Ce dernier est nommé d'abord par note de service du Ministre des Finances pour compter du 10 juin 2013 en tant que sous Directeur des affaires administratives et financières à la DGDDI, puis comme Directeur Administratif et Financier pour compter du 1<sup>er</sup> novembre 2014, enfin sa position est confirmée par arrêté présidentiel N° 2016-020/PR/MTRA du 09 janvier 2016.

Ainsi, la gestion des produits concernés et de leur utilisation est confiée à un Directeur Administratif et Financier placé sous l'autorité du Directeur General de la Douane. Il a la responsabilité de la collecte des produits et du traitement des opérations financières du compte. Il est chargé de tenir et de présenter les états financiers.

Le comité de gestion prévu par le texte n'est pas mis en place et le mécanisme de reddition des comptes annuels dont il est dépositaire est paralysé. Ainsi, la reddition des comptes publics devant les organes habilités de l'Etat n'est pas assurée.

## 2. Non-respect du cadre des finances publiques

Les dépenses financées par les recettes collectées sont prévues par les textes, notamment par l'arrêté N°634 ainsi que par le décret n°2006-0010-qui dispose en son article 1<sup>er</sup> « *Il est créé un compte hors budget dénommé «Douanes-produits divers».*

La mise en place du compte des produits divers ne respecte pas les dispositions de la loi n°107/AN/00/4ème L relative aux lois des Finances. En effet, aux termes de l'article 21 de la loi précitée, « *Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances ».*

Au moins deux manquements majeurs aux règles du droit budgétaire peuvent être soulignés :

- La création par décret en lieu et place d'une loi de finances du compte dit « *Horsbudget* », qui doit être un budget annexe ;
- L'absence d'évaluation, par une loi de finances, des ressources et des charges relatives aux divers services rendus par la Douane.

## 3. Anomalies dans la gestion du fonds

En matière de gestion des recettes, la Cour a noté la faiblesse des procédures d'encaissement. En effet, des états non signés qui présentent, ainsi, un risque sérieux remontent journalièrement des postes de collecte vers le caissier central qui les endosse tels qu'est sans aucune assurance de leur fiabilité.

De plus, des frais fondés sur un manuel de procédures non validé sont effectivement perçus sans être prévus par l'arrêté N°2005-0634/PR/MEFPCP. Il en résulte que les produits concernés violent le périmètre arrêté par ledit arrêté. Ils sont, en conséquence, irrégulièrement perçus.

Les équipements acquis sur les fonds du compte des produits divers ne sont pas recensés dans un registre et aucun document d’inventaire n’existe. Les dépenses d’investissements sont entachées aussi d’irrégularités au regard de la réglementation sur les marchés publics.

Ainsi, des commandes dépassant le seuil réglementaire sont passées sans mise en concurrence ni Appel d’offres comme indiqué au tableau suivant.

**Tableau N°10 : Montants des commandes effectuées sans mise en concurrence ni appel d’offres pour la période sous revue**

<u>Date</u>	<u>Objet du marché</u>	<u>Montant par marché</u>	<u>Montant total par Fournisseur</u>	<u>Fournisseur</u>
21/02/2013	travaux de construction	4 958 000	<b>9 939 500</b>	E/SE Omar Abdillahi Sougueh
30/05/2013	travaux de construction	4 981 500		E/SE Omar Abdillahi Sougueh
11/11/2014	acquisition véhicule toyota	9 984 365	<b>26 957 610</b>	Synergies
11/11/2014	acquisition véhicule	16 973 245		Synergies
04/12/2014	renovation divers bureaux Free z 4 995 000		<b>9 495 000</b>	Hylin E/SE
08/12/2014	renovation divers bureaux douan 4 500 000			Hylin E/SE
02/12/2015	construction barrière loyada	57 877 000 16	<b>98 435 600</b>	E/SE WAHSAN
21/03/2015	travaux supplémentaire	805 000		E/SE WAHSAN
28/01/2015	travaux supplémentaire	23 753 600		E/SE WAHSAN
<b>Total</b>		<b>144 827 710</b>	<b>144 827 710</b>	

Enfin, des dépenses de fonctionnement inéligibles sont effectuées, en 2015 pour un montant total de **88.113.594 FDJ** tel que détaillé au tableau suivant.

**Tableau N°11 : Détail des dépenses de fonctionnement inéligibles**

<b>Désignation</b>	<b>Montants</b>
Primes spéciales (Ramadan, AID)	43.610.000
Secours exceptionnels et œuvres sociales	10.899.224
Frais médicaux et pharmaceutiques	33.604.370
<b>Total</b>	<b>88.113.594</b>

**Recommandations**

*Au Ministère du Budget*

-  Prendre des dispositions pour conformer le compte des produits divers aux prescriptions de la loi 107 portant sur les lois des finances publiques ;



*Mettre en place le Comité de Gestion prévu par le décret 2006-0010/PR/MEFPCP du 14 janvier 2006 ;*

*Veiller au respect de la compétence du Trésor sur les produits collectés pour le compte de la Douane telle que prévue par l'arrêté N°2005-0634/PR/ fixant les charges imputables aux produits divers.*

#### **A la DGDDI**

*Se doter de procédures de contrôle interne efficaces pour la sauvegarde des recettes collectées ;*

*Respecter les dispositions de l'arrêté N°2005-0634/PR/ fixant les charges imputables aux produits divers.*

*Respecter les dispositions réglementaires fixant les recettes à percevoir*

## **CONCLUSIONS SUR LA GESTION DES FONDS**

Il ressort de la revue effectuée sur les différents fonds deux constats majeurs :

- Une volonté des autorités publiques de mettre en place des moyens efficaces pour l'atteinte d'objectifs sociaux ou d'efficacité institutionnelle ;
- Une inadéquation des moyens juridiques assignés à la réalisation de la volonté cidessus.

Tout en considérant que les politiques ou programmes supports de la volonté des autorités publiques relèvent de l'opportunité dont l'Exécutif a l'appréciation discrétionnaire et exclusive, la Cour a la responsabilité d'opiner sur les moyens juridiques et financiers mis en œuvre pour la réalisation de cette volonté.

A cet égard, elle a noté un recours de plus en plus important à une autonomisation des structures créées dont les cadres juridiques sont décalés, dans leurs aspects financiers et comptables, des principes et règles régissant les finances publiques.

C'est pourquoi, la compétence du Trésor et des comptables publics pour la domiciliation et le maniement des deniers publics doit être un phare dans les dispositifs juridiques de prise en charge de besoins spécifiques de populations ou d'institutions. En ce sens, la nomination

d'agents comptables dans des structures publiques non personnalisées mérite un réexamen. La répartition des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement doit également être respectée à l'occasion de la création d'un budget annexe ou d'un compte spécial du Trésor conformément aux dispositions de la Loi N°107/AN/00/4eme L relative aux Lois des Finances notamment les articles qui suivent:

- *Article 21 : Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances.*
- *Article 24 : Les Comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que pour une loi finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :  
Comptes d'affectation spéciale ; (...)*

## **TROISIEME PARTIE : SYNTHESE DU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS**

### **INTRODUCTION**

---

La présente synthèse reprend les anomalies relevées à l'occasion des contrôles de la gestion des établissements et entreprises publics.

Ces contrôles portent sur les exercices de 2013 à 2015. Ils concernent la Société immobilière de Djibouti (SID) et l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI).

Il y a lieu de noter que, malgré sa dénomination d'Agence, le cadre juridique de l'ANPI est celui d'un établissement public.

## CHAPITRE I : LA SOCIETE IMMOBILIERE DE DJIBOUTI (SID)

### A. Présentation de la société immobilière

La société immobilière est une entreprise publique au sens de la loi N°12/AN/1998 du 11 mars 1998 portant réforme des Sociétés d'État, des Sociétés d'Économie Mixte et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial ainsi que ses décrets d'application. Les dispositions du code des marchés publics s'imposent pleinement à la SID. En matière comptable, conformément aux dispositions du code de commerce de Djibouti, la

SID a l'obligation de tenir une comptabilité commerciale. Les règles et les principes comptables applicables sont définis par le plan comptable national mis en place en 2012.

La SID a pour mandat d'assurer la promotion immobilière et le développement de l'habitat dans un esprit de cohérence avec la politique du Gouvernement. Elle est, à ce titre, habilitée à acheter, à aménager, à lotir des terrains et à construire des logements destinés à la location ou à la location-vente.

La SID est administrée par un conseil d'administration. Elle est dirigée par un Directeur Général nommé pour une période de trois ans renouvelable. Elle dispose d'un poste comptable tenu par un Agent-Comptable.

### B. Observations de la Cour

A l'issue du contrôle, la Cour a produit un rapport d'avis sur la mission du commissaire aux comptes (CAC) et un rapport d'audit financier pour la période 2013-2015.

#### 1. Compte financier et certification des comptes du CAC entachés d'irrégularités

La Cour a relevé que les comptes 2010-2012 sont entachés d'irrégularités dont la plus importante est le changement de méthode proposé par le commissaire aux comptes de la SID. En effet, la SID a comptabilisé, sur proposition du commissaire aux comptes, les logements sociaux mis en cession-vente en comptes « immobilisation ». De ce fait, elle a procédé à la dotation des amortissements cumulés pour une période de plus de 10 ans, ce qui s'est traduit

par une perte de plus de un milliard qui a affecté les capitaux propres concernant les comptes des années 2013-2015. Les comptes audités de la SID ont fait ressortir une continuité de l'exploitation menacée.

Le changement de méthode comptable étant un acte de gestion, la Cour des Comptes estime que le Commissaire aux comptes a outrepassé ses prérogatives car, en vertu du principe de non-immixtion qui s'imposent à sa mission, il ne peut accomplir des actes de gestion ni directement ni indirectement pour éviter toute confusion entre les fonctions d'auditeur et de dirigeant.

De plus, en l'absence de solution durable, ce changement de méthode affecte d'une manière continue la comptabilité de la SID du fait des pertes dues aux amortissements aggravées par des redressements opaques des comptes clients.

## **2. Les défaillances de la gestion de la SID**

La Cour a noté, sur le plan de la gestion, des défaillances de nature à aggraver la situation financière de la SID.

En effet, la gestion est affaiblie, entre autres, par la faillite du système de contrôle interne et une mauvaise gestion de la clientèle.

### **➤ Défaillance du contrôle interne**

A la SID, aucun dispositif ne permet de garantir le respect des lois et de la réglementation, l'application des instructions de la gouvernance et le fonctionnement approprié des processus internes ainsi que la fiabilité de l'information financière.

Le manuel de procédures de 2002 n'est pas appliqué malgré les instruments de gestion pertinents qu'il propose.

### **➤ Une Gestion archaïque des clients**

Les logements sociaux de la SID sont mis en vente pour des périodes allant de 16 à 30 ans. Le portefeuille-clients est très important, il génère plus de 90% du chiffre d'affaires. Le mode de paiement par caisse est le plus utilisé par les clients. Le poste clients se chiffre à plus d'un

milliard FDJ, les prêts à long terme à plus de 5 milliards fDJ. Les mouvements et flux les affectant sont de l'ordre de 900 millions FDJ annuellement. Or la SID, notamment l'agence comptable, n'a aucune maîtrise de la gestion des clients.

La gestion de recettes est placée sous la responsabilité du service de recouvrement et de contentieux qui ne dispose pas d'une délégation formelle de l'ordonnateur. N'étant pas rattaché au service comptable, il exerce de fait des attributions réservées à l'agent-comptable. Aussi, on note un cumul de fonctions inapproprié.

La concordance entre les informations sur les recettes recouvrées et les montants du poste client en comptabilité n'est pas assurée, car aucune corroboration entre information comptable et situation de recouvrement n'est effectuée.

Par ailleurs, le suivi des clients est effectué d'une façon quasi-manuelle. La SID ne dispose d'aucun système informatique pour la gestion de la clientèle.

Aucun tableau d'amortissement n'est élaboré à l'occasion de l'établissement des contrats de cession-vente. Le suivi de la clientèle se fait de manière archaïque et seul le service recouvrement aurait une maîtrise des situations individuelles.

Au vu de ces graves manquements dans la tenue de la comptabilité, la Cour n'a pu se prononcer sur la régularité et la fiabilité des comptes clients tel que repris par les états financiers au 31-12-2015.

### **Recommandations**

*A la SID :*

-  Assainir la comptabilité des comptes « clients » ;
-  Etablir un rapport spécial sur la situation financière à l'adresse du Conseil d'Administration ;
-  Appliquer le manuel des procédures,

## **CHAPITRE II : L'AGENCE NATIONALE POUR LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS (ANPI)**

## A. Présentation

L'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANPI) a été créée le 21 janvier 2001, conformément à la loi n°114/AN/01 pour répondre aux objectifs de développement concernant l'investissement, faciliter la création d'entreprises et à la promotion du secteur privé. C'est un établissement à caractère industriel et commerciale régit par la loi *12/AN/98/4ème L du 11 mars 1998 portant réforme des Sociétés d'État des sociétés d'Économie Mixte et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial.*

Le capital social de l'ANPI *est divisé en nombre d'actions nominatives* conformément à l'art.2 de la loi 114/AN/01. *Il est détenu à concurrence de 51% au minimum par l'Etat Djiboutien.*

L'agence est composée de cinq départements (Conformément à l'art.14 du décret 2013114/PR/MDCC) :

- ❖ Département promotion : il est chargé du marketing et de la communication et la collecte des informations ;
- ❖ Département développement : gestion des agréments et application du code des investissements ;
- ❖ Département guichet unique : ce dernier permet de faciliter pour les investisseurs étranger et nationaux les formalités et procédures auxquelles ils sont tenus ;
- ❖ Département études et prospection économique : il est chargé d'appuyer et d'assister les petites et moyennes entreprises ;
- ❖ Département système d'information : il est chargé de concevoir, structurer, alimenter et administrer le réseau informatique de l'agence.

Chacun de ces départements est dirigé par un chef de département choisi parmi les cadres de l'agence.

L'ANPI reçoit une subvention mensuelle du budget de l'Etat de l'ordre de 3 000 000 FDJ dans un compte ouvert sur une banque de la place.

L'A.N.P.I dégage par ailleurs des recettes qui s'élèvent (en 2015) à 44 046 190 FDJ. Historiquement, la tutelle de l'ANPI a évolué comme suit :

- 2001-2005                      Ministère chargé des investissements ;
- 2005-2011                     Ministère des finances ;

- 2011-2016 Ministère délégué au commerce ;
- Depuis 2016 Ministère auprès de la Présidence, chargé des investissements.

La vérification de l'ANPI concerne la gestion de la période 2013 à 2015.

## **B. Observations de la Cour**

L'ANPI souffre des difficultés d'ordre structurel menaçant sa pérennité. Le fonctionnement des organes de gouvernance présente des anomalies. Les opérations financières sont entachées de faiblesses majeures.

### **1. Difficultés d'ordre structurel**

La Cour a constaté l'existence de contraintes à l'exercice de la mission de l'ANPI et à l'atteinte des objectifs qui sont assignés l'ANPI. En effet, la promulgation tardive du décret d'application de la Loi portant création de l'agence, l'absence de contrat-plan entre l'ANPI et des moyens limités sont facteurs préjudiciables son l'efficacité.

- La loi portant création de l'Agence est promulguée en 2001. Son décret d'application est pris en 2013, douze ans plus tard. Le cadre juridique resté durablement incomplet a longuement maintenu l'Agence en état d'inertie et a constitué un obstacle pour la promotion et le développement des investissements. Même après sa signature le décret d'application n'a pas connu une mise en œuvre effective.
- L'article 9 de la loi portant création de l'Agence prévoit que « *l'Etat délègue, sur une base contractuelle (cahier de charge et contrat-plan) l'exécution de missions de service public et de soutien au secteur privé à l'ANPI, opérateur pour le compte de l'Etat.* » La Cour note que l'ANPI et l'Etat n'ont jamais mis en place le contrat-plan énoncé par la loi de création. Ainsi, les relations Etat-ANPI ne sont clarifiées, notamment en termes de d'attentes et de résultats.
- L'ANPI bénéficie d'une subvention de 3,7 millions de francs Djibouti provenant du budget de l'Etat. Cette subvention couvre à peine les salaires de l'ANPI.

### **2. Absence d'organes de gouvernance**

Le capital social de l'ANPI est divisé en nombre d'actions nominatives conformément à l'article 2 de la loi 114/AN/01. Il est détenu à concurrence de 51% au minimum par l'Etat djiboutien. Or, à ce jour, en l'absence d'actionnaires de la sphère du privé, les organes de gouvernance ne

sont pas ajustés. En conséquence, la Cour a constaté l'absence d'Assemblée générale des actionnaires et de conseil d'administration.

### **3. Les faiblesses de la gestion de l'ANPI**

L'absence de Manuel de procédures, de politique de communication adéquate (portail web fonctionnel), l'opérationnalité limitée du Guichet unique sont des insuffisances notées dans le fonctionnement de l'Agence.

Par ailleurs, l'ANPI n'a élaboré aucun budget pour la période sous revue.

La comptabilité de l'ANPI n'est pas conforme au plan comptable général national 2012 applicable.

De plus, le système de contrôle interne souffre de faiblesses multiples au regard de tous les cycles avec un impact négatif significatif sur la production de l'information financière.

## **Recommandations**

### ***Au Ministre de tutelle***

- ✚ prendre des dispositions pour l'adoption d'un contrat-plan fixant les performances attendues de l'ANPI ;
- ✚ prendre des dispositions pour la promotion de l'ANPI auprès des investisseurs privés ;
- ✚ Nommer un Conseil d'Administration pour l'ANPI.

### ***A l'ANPI***

- ✚ Elaborer un projet de budget ;
- ✚ Elaborer un manuel des procédures administratives, comptables et financières ;
- ✚ Mettre en place un système de contrôle interne efficace ;
- ✚ Mettre en place une politique de communication.

# **QUATRIEME PARTIE : SYNTHESE DU RAPPORT SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNEE 2016**

## **INTRODUCTION**

---

La présente insertion est un extrait du rapport définitif sur l'exécution des lois de finances pour la gestion 2016 élaboré à l'issue d'une mission de contrôle dont les travaux d'investigation ont duré d'avril à Octobre 2017. Les travaux de contrôle ont été conduits conformément aux dispositions de la Loi N°140 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes et à celles de la Loi N°107/AN/00/4ème L relative aux lois des finances du 29 octobre 2000 ainsi que les normes internationales d'audit de conformité des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances a pour objet l'analyse des résultats, l'examen de la régularité et de la sincérité des opérations financières de l'Etat.

En 2017, prenant pleinement la mesure des défis liés au cadre institutionnel et organisationnel de l'exécution du budget de 2016, la Cour a déployé une série d'activités proactives envers les acteurs de l'exécution des lois de finances. Ce travail de terrain lui a permis d'acquérir une plus ample compréhension des difficultés pratiques de l'environnement de travail des gestionnaires du Budget de l'Etat. Le premier enseignement tiré de cette série d'investigations est l'urgence d'une action sur le système de gestion en place.

Nonobstant ces conclusions, la communication des informations permettant d'élaborer un rapport sur l'exécution du Budget de l'Etat qui respecte globalement les prescriptions de la loi. Les défis majeurs concernent tant les délais de production que les formes requises par la loi.

## **CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNE 2016**

Au titre de l'année 2016, le budget de l'Etat conformément à la Loi de Finances N°120/AN/15/7ème L portant budget initial de l'Etat pour l'exercice 2016, est présenté en équilibre en recettes et en dépenses à un total de cent vingt-six milliards cent quatre-vingtseize millions six cent cinquante et un mille trois cent soixante-trois Francs Djibouti (126.196.651.363 FDJ).

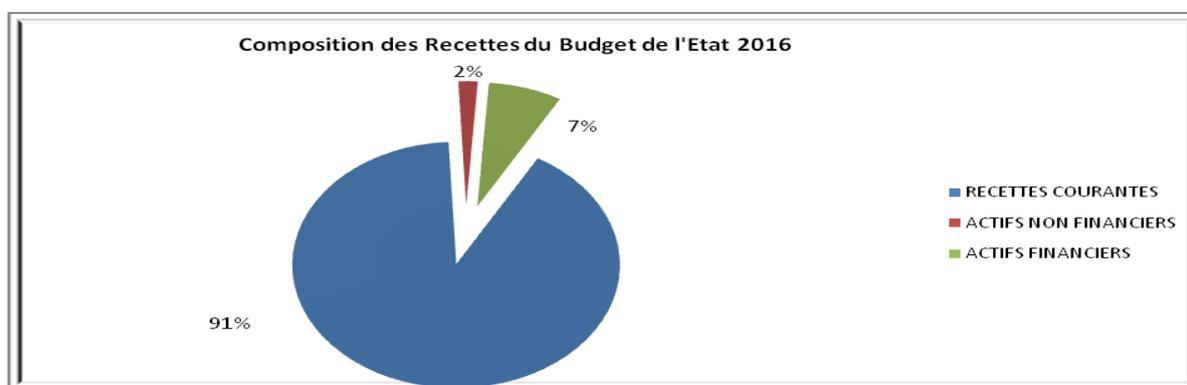
La Loi de Finances N° 161/AN/16/7ème L portant budget rectificatif de l'Etat pour l'exercice 2016 a ramené ce montant à un total cent vingt-cinq milliards quatre-vingt-dix-neuf millions six cent cinquante un mille trois cent soixante-trois francs (125.099.651.363 FDJ). Elle a ainsi revu le Budget de l'année 2016 à la baisse pour un montant de 1 milliard tout en respectant l'équilibré du budget.

### **A. Le solde Budgétaire**

L'exécution budgétaire, à la date du 31/12/2016, se chiffre en recettes générales à la somme de **125 305 Millions de FDJ** et en dépenses générales à la somme de **124 575 Millions de FDJ**, soit un excédent de 731 millions FDJ. Lorsqu'on prend en compte l'amortissement de la dette et le paiement des arriérés, le solde budgétaire se chiffre à **- 3 513 Millions FDJ**.

## B. Les recettes

Les recettes générales sont arrêtées à 125 305 941 799 FDJ. Elles sont légèrement supérieures aux prévisions qui étaient estimées à 125 099 651 363 FDJ. Les recettes sont principalement portées par les recettes courantes qui représentent plus de 90% des recettes du Budget de l'Etat.



Les recettes courantes sont composées des recettes fiscales, des dons et des autres recettes. La part la plus importante dans les recettes courantes revient aux recettes fiscales qui représentent 57% du total des recettes courantes en 2016.

Tableau N°12 : Evolution des recettes courantes

	2014		2015		2016		Ecart
	Réalisations	Portion	Réalisations	Portion	Réalisations	Portion	
<b>Recettes Fiscales</b>	54 783 098 000	55%	59 391 147 000	52%	65 392 700 426	57%	10 609 602 426
<b>Dons</b>	19 022 415 758	19%	23 775 050 000	21%	14 243 534 834	13%	-4 778 880 924
<b>Autres recettes</b>	25 380 272 000	26%	30 585 356 000	27%	34 270 644 911	30%	8 890 372 911
<b>Recettes Courantes</b>	<b>99 185 785 758</b>		<b>113 751 553 000</b>		<b>113 906 880 171</b>		<b>14 721 094 413</b>

## C. Les dépenses

Au cours de l'année 2016, les dépenses atteignent 124 574 609 984 FDJ contre 125 099 651 363 FDJ attendu initialement. Les dépenses globales sont largement prédominées par les dépenses courantes, puisque la part de ces dernières atteint 67% FDJ dans le total des dépenses.

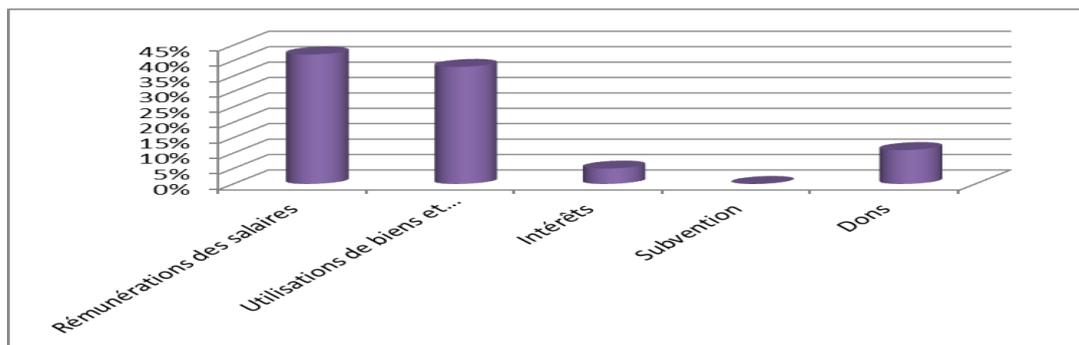
**Tableau N°13 : Les dépenses et les réalisations de 2016**

	Prévision 2016	Réalisation 2016	Ecart Réal/Prev 2016	Poids	Taux d'exécution
<b>Dépenses</b>					
Courantes	81 543 358 679	83 012 927 577	1 469 568 898	67%	101,80%
Actifs non financiers	31 184 063 311	26 911 450 263	-4 272 613 048	22%	86,30%
Actifs financiers	12 372 229 373	14 650 232 144	2 278 002 771	12%	118,40%
<b>TOTAL</b>	<b>125 099 651 363</b>	<b>124 574 609 984</b>	<b>-525 041 379</b>	<b>100%</b>	<b>99,60%</b>

Source : PLR\_2016

Les dépenses courantes se subdivisent en plusieurs catégories : les rémunérations des salaires, les biens et services, les intérêts, les subventions, les dons, les prestations sociales et familiales, les autres charges ainsi que les réserves de crédits.

Les postes « rémunérations des salaires » et « les biens et services » sont les principaux consommateurs des crédits des dépenses courantes de l'Etat comme le souligne le graphique ci-dessous :



Les actifs non financiers sont les investissements. Ils regroupent les investissements réalisés sur ressources propres, sur ressources extérieures, la contrepartie des projets d'investissement sur financement (dons ou prêts) extérieur ainsi que les dons extérieurs.

Les actifs non financiers sont dominés par les actifs fixes qui, à raison de 99,58%, représente la quasi-totalité des actifs non financiers.

**Tableau N°14 : Actifs non-financiers**

	Prévisions (1)	Réalisations (2)	Ecart (2) - (1)	Taux d'exécution	Part en %
Actifs fixes	30 004 563 311	26 797 532 813	-3 207 030 498	<b>89,31%</b>	99,58%
Stocks	880 000 000	0	-880 000 000	NA	NA
Actifs non produits	299 500 000	113 917 450	-185 582 550	<b>38,04%</b>	0,42%
<b>Total</b>	<b>31 184 063 311</b>	<b>26 911 450 263</b>	<b>-4 272 613 048</b>	<b>86,30%</b>	<b>100%</b>

Finalement les actifs financiers regroupent les emprunts projets, l'amortissement de la dette, le fond de garantie et les prises de participation au capital d'entreprises publiques à caractère non financier.

Notons que les actifs financiers se chiffrent à 14 650 232 144 FDJ et que 97% de ces investissements proviennent de source extérieure.

**Tableau N° 15 : Actifs Financiers**

	Prévisions	Réalisations	Part dans les réalisations	Ecart en valeur	Ecart en %	Taux exec.
--	------------	--------------	----------------------------	-----------------	------------	------------

Intérieurs	1 165 229 373	428 037 885	3%	-737 191 488	-94,50%	36,70%
Extérieurs	11 207 000 000	14 222 194 259	97%	3 015 194 259	71,80%	126,90%
<b>Total</b>	<b>12 372 229 373</b>	<b>14 650 232 144</b>	<b>100%</b>	<b>2 278 002 771</b>	<b>-9,10%</b>	<b>118,40%</b>

## CHAPITRE II : FAIBLESSES AU REGARD DU CADRE D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

**Sur le plan juridique**, l'élaboration du Budget de l'Etat trouve sa source dans la Loi n°107/AN/00/4ème L relative aux lois des Finances d'octobre 2000 qui stipule que la loi des finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

**Sur le plan économique**, la nouvelle stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi définie pour une période de cinq ans (**la SCAPE 2015-2019**) est la référence en matière de développement durable de la Nation.

Toutefois, l'élaboration du Budget de l'Etat est encore basée sur la Loi n°107/AN/00/4ème L relative aux lois des finances d'octobre 2000 qui préconise l'élaboration du Budget de l'Etat pour une année civile. Or, la matrice des actions prioritaires découlant de la SCAPE dépasse l'horizon annuel. Aussi, la mise en place du cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) basé sur la chaîne **Programmation-budgétisation-suivi-évaluation** prévu par la SCAPE reste encore au stade embryonnaire. De plus, les instruments de suivi-évaluation de la SCAPE ne sont pas effectifs.

Dans le cadre de ses investigations, la Cour a constaté :

- ✚ Des ministères sectoriels qui ne sont pas suffisamment outillés pour prendre en compte l'approche vision-planification-CBMT.
- ✚ Une programmation, une réflexion et une élaboration budgétaire marquées par un manque de synergie,
- ✚ Une Absence d'outils de modélisation budgétaire.

## **Recommandations**

### **Aux Autorités publiques :**

- ✚ Mettre à jour le cadre juridique de la gestion des Finances Publiques en tenant compte de l'approche SCAPE et CBMT ;
- ✚ Initier des passerelles de coopération entre les Ministères, notamment ceux qui sont en charge des finances publiques en vue de prendre en compte pleinement la SCAPE dans l'allocation des ressources ;
- ✚ Renforcer les capacités des ministères sectoriels au regard de la Chaine Programmation-budgétisation-suivi-évaluation.

### **Au Ministère du Budget :**

- ✚ mettre en place un mécanisme de cadrage budgétaire en concertation avec le Ministère des Finances.

### **Au Ministère des Finances :**

- ✚ Opérationnaliser le mécanisme du suivi-évaluation de la SCAPE ;
- ✚ Améliorer le mécanisme de coordination et renforcer la communication autour de la SCAPE.

Ces faiblesses engendrent une action publique dont la traduction en chiffre n'est pas très lisible.

## **CHAPITRE III : DES DEFIS LIES A LA PRODUCTION DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

L'élaboration du rapport sur le projet de loi de règlement nécessite l'obtention d'une information de qualité disponible dans les formes et les délais requis par la loi.

A cet effet et aux termes des articles 101 et suivants de la Loi 140 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, les documents listés ci-après doivent être

communiqués à la Cour avant la fin du premier trimestre de l'année qui suit celle de l'exécution du budget :

- *le projet de loi de règlement ;*
- *le compte général de l'administration des finances ;*
- *le compte administratif de l'ordonnateur ;*
- *les budgets annexes accompagnés des comptes de l'ordonnateur et du comptable ;*
- *les comptes annuels de l'Etat arrêtés et déposés par le Directeur de la Trésorerie Générale avant le 31 juillet.*

La production des informations comptables et financières résultant de ces dispositions demeure un défi majeur. Malgré l'effort consenti par les responsables de la reddition des comptes, les éléments produits à la Cour ne sont pas parfaitement conformes aux prescriptions des textes. Les carences relevées s'expliquent notamment par :

- L'absence d'une compréhension commune quant à la forme des comptes attendus ;
- Le caractère non exhaustif des comptes de gestion du Trésor ;
- L'absence d'un cadre formel au niveau opérationnel prenant en charge la production de l'information financière (*au sein du Ministère et au niveau administrateurs des crédits*);
- L'absence d'un dispositif de contrôle interne effectif ;
- L'absence d'un organe de contrôle interne opérationnel.

#### **CHAPITRE IV : DES INSUFFISANCES DANS LA PRESENTATION DU BUDGET ET DE LA DETERMINATION DU RESULTAT BUDGETAIRE**

L'exécution budgétaire, à la date du 31/12/2016, se chiffre en recettes générales à la somme de **125 305 Millions de FD** et en dépenses générales à la somme de **124 575 Millions de FD**, soit un excédent de **731 millions FD**. Lorsqu'on prend en compte l'amortissement de la dette et le paiement des arriérés, le solde budgétaire se chiffre à **- 3 513 Millions FD**. Cependant, il est affecté de plusieurs faiblesses qui remettent en cause son caractère exhaustif.

##### **A. Insuffisances dans la présentation du Budget de l'Etat**

Conformément aux articles 16 et 17 de la Loi 107 relative aux lois de finances le Budget de l'Etat englobe "l'ensemble des comptes décrivant toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat". Il se décompose en budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Cependant, la loi de finances pour l'année 2016 impute toutes les recettes et toutes les dépenses à ce qui est intitulé "**Budget 2016**". Elle ne prévoit ni budgets annexes ni comptes spéciaux du Trésor. Le projet de loi de règlement épouse la même forme.

Or, la Cour a constaté l'existence d'opérations susceptibles d'être retracées à travers des comptes spéciaux du Trésor et qui ne figurent pas au projet de loi de règlement.

Ainsi, sans compte spécial du trésor, il y a un obstacle originel à la détermination du résultat prévu par la loi organique.

## **B. Insuffisance des comptes de gestion du Trésor**

Les résultats de l'exécution des lois des finances sont établis à partir du compte de l'ordonnateur et des comptes du comptable public de l'Etat. Il comprend les 3 types de résultat qui sont (i) le résultat d'exécution des lois de finances, (ii) le résultat patrimonial et (iii) le découvert du Trésor.

Le caractère incomplet des comptes du Trésor ne permet pas de déterminer les résultats de l'exécution de la loi de finances de l'année 2016. Le résultat déterminé par le projet de loi de règlement n'est qu'une étape et reste donc non exhaustif.

De plus, le déficit budgétaire n'apparaît pas dans les comptes du Trésorier. Le projet de loi de règlement devra soumettre au Parlement, pour autorisation, le transfert du déficit de l'année au compte permanent de découvert du Trésor.

## **C. Insuffisances dans la présentation du solde budgétaire**

La présentation du solde budgétaire ne respecte pas la forme prescrite par la loi, plus particulièrement, par l'article 36 de la Loi 107 relative aux lois de finances qui dispose que :

- le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général et des budgets annexes;
- les profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;

## Recommandations

### *Au Ministre du Budget :*

- ✚ Prendre des dispositions urgentes pour remédier aux insuffisances dans la détermination du résultat de la loi de règlement en vue d'élaborer et de présenter au Parlement des lois de finances exhaustives conformes aux dispositions de l'article 32 alinéas 2 de la Loi 107 relative aux lois de finances en ce sens que le Budget de l'Etat doit contenir (i) le budget général, (ii) les opérations des budgets annexes et (iii) les opérations des comptes spéciaux du Trésor ;
- ✚ Soumettre au parlement, pour autorisation, le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ;
- ✚ Décliner les sources de financement du déficit ;
- ✚ Assainir la comptabilité du Trésor pour permettre la détermination des résultats de la loi de règlement ;
- ✚ Faire entreprendre un inventaire des comptes spéciaux du Trésor et les transcrire dans la comptabilité du Trésor ;
- ✚ Faire entreprendre un inventaire des opérations susceptibles d'être retracées dans des budgets annexes et les intégrer aux lois des finances.

- les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Le solde budgétaire arrêté par le projet de loi de règlement ne comprend que le solde du budget général. Il n'est donc pas exhaustif. Par ailleurs, le projet de loi de règlement ne donne aucun détail sur la formation du déficit budgétaire, il n'explique pas les sources de financement du déficit budgétaire.

## CHAPITRE V : LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE

### A. Historique de la Dette

#### 1. L'évolution de l'endettement public

La dette extérieure du secteur public de Djibouti a connu une croissance rapide depuis 2014. En 2016, elle s'élève à 2 657 012 554 FDJ, soit 85% du PIB (contre 47,5% en 2014). Il s'agit, pour une large part, de l'endettement extérieur d'entreprises publiques garanti par l'État. La dette publique finance essentiellement des grands projets d'investissement public.

#### 2. L'évolution institutionnelle

La Direction du Financement extérieur (DFE) créée en 2001 par la loi n°113/AN/01/4ème L avait pour mission «*la centralisation des dossiers des financements extérieurs et de la dette extérieure ainsi que la gestion des relations avec les créanciers*».

En vertu de l'article 4 du décret n°2004-0085/PR/MEFPP, le Directeur du financement extérieur est l'ordonnateur subdélégué. Il peut signer un emprunt extérieur.

A l'époque de la loi n°160 de 2012, la Direction du Financement extérieur était responsable de la gestion des ressources extérieures, de la phase d'identification des projets par les ministères sectoriels à la mobilisation des fonds auprès des partenaires techniques et financiers. Elle était principalement chargée de la centralisation de tous les financements extérieurs, de la participation aux négociations et de l'élaboration des procédures d'exécution des dépenses sur financements extérieurs.

En 2014, certaines compétences de la DFE de 2001 ont été transférées à la Direction de la Dette Publique (DDP) aux termes de la loi n°53/AN/14/7ème L portant organisation du Ministère du Budget qui a consacré la séparation du Ministère du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de l'industrie.

Avec l'entrée en vigueur de la loi N°53 de 2014, la DDP exerce certaines compétences précédemment dévolues à la DFE. Ainsi, la dette publique est gérée par la DDP et le suivi du financement extérieur en amont du processus, par la DFE.

### B. Les Observations de la Cour

le contrôle de la gestion de la dette publique révèle (i) une fragilité du cadre juridique relatif à la gestion de la dette, (ii) un circuit de trésorerie non cerné et (iii) des faiblesses relatives au suivi

### 1. Fragilité du cadre de la gestion de la Dette Publique

Deux fonctions interdépendantes, la gestion de la dette publique et celle du financement extérieur, sont affectées par l'absence d'un lien de coordination formel, d'un circuit de trésorerie non cerné et de l'absence d'outils de maîtrise de la dette publique. Cela a pour conséquence une comptabilité de l'Etat et une loi de règlement partiellement renseignées.

Ces deux missions restent étroitement interdépendantes. L'une ne peut être exécutée efficacement sans l'autre. Si le législateur a voulu distinguer la gestion de la dette et la recherche du financement extérieur, aucun mécanisme de coordination n'a été mis en place pour maîtriser les opérations liées à l'endettement d'amont en aval. Les lois ci-dessus évoquées ne sont pas complétées par des textes d'application.

En outre, aucune direction ne dispose d'un organigramme officiel après la séparation des deux ministères. Elles ne se sont pas dotées d'un manuel de procédures au regard du circuit **financement-exécution-remboursement**. Ce cadre juridique et organisationnel non achevé impacte négativement l'efficacité de la gestion de la dette publique en particulier, des financements extérieurs en général et, en définitive, la fiabilité de l'information relative à l'endettement de l'Etat. La reddition des comptes publics n'est pas convenablement assurée.

### 2. Un circuit de trésorerie non cerné

Le circuit d'exécution de dépenses financées par des sources extérieures n'est pas maîtrisé. En effet, après signature des conventions de financements, le Trésor Public n'intervient pas dans la phase d'activation des fonds par les bénéficiaires. Ces fonds étant domiciliés dans des banques commerciales, les services de la Trésorerie Générale n'ont pas connaissance de la procédure de leur mobilisation par chèques signés par le coordonnateur de projet, le DFE et le DDP. Ainsi, la comptabilité des financements extérieurs échappe au Trésor Public. Cette situation est paradoxale puisqu'elle permet la comptabilisation des deniers publics en dehors de l'intervention d'un comptable public attitré. En outre, elle n'est pas compréhensible puisque le Trésor Public à l'écart de toute la procédure de mobilisation des deniers prendra en charge dans sa comptabilité les échéances de paiement. En d'autres termes, les financements extérieurs sont prévus et autorisés par les Lois des Finances. Ils sont exécutés hors l'intervention d'un

comptable public. Ils doivent figurer dans les opérations du budget en règlement au vu de la reddition des comptes du comptable principal de l'Etat.

Sans perdre de vue que la gestion des financements extérieurs est régie par les dispositions des conventions y afférents, la Cour considère qu'elle doit obéir à des règles en cohérence avec la législation nationale, notamment la désignation d'un comptable public assignataire d'une opération financière de l'Etat, quelle que soit l'origine du financement.

### **3. Faiblesses relatives au suivi de la dette publique**

La situation de la dette n'est pas suffisamment renseignée dans le projet de loi de règlement. Cependant, sa maîtrise est un enjeu puisque le taux d'endettement actuel est très important.

#### ***Les informations relatives à la dette publique sont partiellement renseignées dans le Projet de loi de Règlement***

La dette directe comprend les emprunts de l'Etat au profit des administrations publiques, la dette avalisée qui est un prêt contracté par un établissement public directement auprès des bailleurs et garanti par l'Etat, ainsi que la dette rétrocédée qui est un prêt obtenu par l'Etat pour le compte d'une entreprise publique.

La DDP est chargée du suivi de la dette de la puissance publique dans son ensemble. Conformément à car la loi n°107/AN/00/4ème L relative aux lois des finances qui dispose, en son article 31: « *le montant maximum des garanties et des avals susceptibles d'être accordés par l'Etat pendant l'année financière est fixé par la loi de finances* ».

Nonobstant cette disposition, la Cour constate que les garanties d'emprunt ne sont pas incluses dans la loi de finances.

En 2016, le montant de la dette avalisée se chiffre à 3,4 milliards FDJ alors que la seule dette propre de l'Etat apparaît dans la Loi de règlement pour un montant de 8,6 milliards FDJ.

De plus, le rapport d'activités de la DDP fait état des arriérés de la dette avalisée contractée par les établissements publics pour un montant de 876 Millions FDJ au 31-12-2016. Ni la loi de règlement ni les comptes du Trésor ne font état de cette situation.

## **Recommandations :**

### **Aux Pouvoirs Publics :**

- ✚ Clarifier la responsabilité des gestionnaires de la dette publique en considérant l'interdépendance de deux fonctions (Dette /financement extérieur) ;
- ✚ Designier formellement le comptable public assignataire des financements extérieurs.

### **Au Ministre des Finances :**

- ✚ Mettre en place un organigramme et un manuel des procédures applicables à la gestion de la dette et du financement extérieurs ;
- ✚ Tenir la comptabilité administrative des financements

extérieurs et des engagements extérieurs de l'Etat ; **Au Ministre du Budget :**

- ✚ Faire retracer les financements extérieurs dans la comptabilité de la Trésorerie Générale ;

- ✚ Faire tenir une comptabilité exhaustive de l'endettement globale de l'Etat en vue de renseigner la loi de règlement en conséquence ;

- ✚ Mettre en place un organigramme et un manuel de procédures relatifs à la gestion de la dette.

## CHAPITRE VI : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES RECETTES

### A. LA GESTION DES RESTES A RECOUVRER (RAR)

Au titre de l'exécution de la loi des finances 2016, le montant total des RAR se chiffre à 9 milliards FDJ, soit 14% des recettes fiscales encaissées. De plus, vu l'âge de certains RAR, le risque de prescription est réel, étant donné l'inexistence d'actes ou de diligences susceptibles de suspendre les délais de prescription. Par ailleurs, l'examen des comptes de gestion du Trésor qui centralise le recouvrement des arriérés n'a pas permis de constater la comptabilisation des RAR.

### B. LA GESTION DES EXONERATIONS

S'agissant des exonérations accordées, le montant des pertes fiscales s'élève à 55,7 Millions de FDJ. Ce montant reste élevé comparé au montant des recettes fiscales totales encaissées au titre de l'année 2016 qui se chiffre à 65,3 Milliards. Les pertes fiscales représentant 85% des recettes fiscales de l'année 2016. Le projet de loi de règlement ne fournit aucune information sur les pertes de recettes fiscales de l'Etat concédées dans le cadre de faveurs fiscaux légaux ou conventionnelles.

#### *Aux Pouvoirs Publics :*

- ✚ Evaluer la réalité économique et les valeurs des contreparties effectives des avantages fiscaux accordés dans le cadre de faveurs fiscaux légaux ou conventionnelles.

#### *A la Direction des impôts, en concertation avec le Trésor à :*

- ✚ Tenir une comptabilité nominative des RAR et en faire l'inventaire en fin d'année ;
- ✚ Faire un rapport sur les diligences entreprises et les risques de non-recouvrement ou de non-valeur ;
- ✚ Engager les diligences nécessaires pour recouvrer les RAR cumulés au 31-12-2016.

## CHAPITRE VII : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DEPENSES DU PERSONNEL DE L'ETAT

La dépense du personnel est un poste important au regard de sa consommation de crédits budgétaires de l'année 2016. Elle représente 30.5 milliards, correspondant à 40% des dépenses du budget général. La revue des informations contenue dans la loi de règlement amène la Cour à formuler les observations suivantes :

- Un défaut de maîtrise des effectifs payés par l'Etat conjugué à une coordination insuffisante avec les ministères sectoriels et un suivi limité au personnel civil, le Ministère du Budget n'ayant pas une parfaite maîtrise des effectifs payés par le service de la solde ;
- Une absence de maîtrise du fichier unique alimenté par le Ministère du Travail chargé de la réforme administrative, le Ministère du Budget ne disposant pas d'un mécanisme lui permettant d'avoir une assurance suffisante de l'évolution de la solde induite par les données sources du Ministère du Travail ;
- Des imputations budgétaires incorrectes concernant les avancements et l'aide au logement.

### Recommandations

*A la Direction de l'Exécution Budgétaire à :*

-  se doter d'instructions formelles et de procédures écrites pour conduire plus efficacement ses missions concernant la maîtrise de la solde ;
-  observer l'exacte imputation de la dépense publique pour contribuer à la qualité de l'information budgétaire ;
-  consigner des chiffres correctement consolidés dans le projet de loi de règlement au regard de la masse salariale pour garantir la sincérité des informations budgétaires.

## CHAPITRE VIII : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DEPENSES DE BIENS ET SERVICES

Les dépenses d'utilisation de biens et services représente 38% du total des dépenses courantes de l'Etat. La revue des informations contenues dans la loi de règlement amène la Cour à formuler les observations suivantes :

- Des virements de crédits irréguliers : Le Projet de Loi de règlement mentionne que *«divers virements ont été exécutés en 2016»*. Le ministère du budget n'a pas respecté toutes les règles relatives à la procédure de virement de crédit.
- Le défaut de mise à jour de la nomenclature budgétaire entraîne des incohérences de chiffres. De ce fait, le projet de loi de règlement contient plusieurs chiffres erronés. La Cour n'a pas été en mesure de confirmer les chiffres consolidés de la ligne budgétaire « utilisation de biens et services ».
- Le poste charges communes « géré » par le Ministère du Budget pour le compte de l'ensemble des services de l'Etat enregistre un dépassement des crédits votés de 30%, soit 3,5 milliards de FDJ en valeur absolue. La Cour n'a pas connaissance des

justifications de ce dépassement. Or, selon la loi, les justificatifs des dépassements et les autorisations y afférents doivent être annexées au projet de loi de règlement.

## **Recommandations**

### **À la Direction de l'Exécution Budgétaire à :**

-  Annexer au projet de loi de règlement et au compte administratif les justificatifs des dépassements et les autorisations y afférentes ;
-  Respecter les dispositions de la Loi 107 en matière de virement de crédit ;
-  Respecter la nouvelle nomenclature dans la présentation du Budget.

COUR DES COMPTES

RAPPORT GENERAL PUBLIC

Ainsi émis par la Cour des Comptes réunie en Chambre de Conseil le 16 Mai 2018.

Où siégeaient :

<b>Mme Ismahan Mahamoud Ibrahim,</b>	Première Présidente, Président ;
<b>Mme Madiba Ismael Aouled,</b>	Procureur Général, Membre ;
<b>M. Mohamed Mahamoud Hachi,</b>	Président de Chambre, Membre ;
<b>M. Mohamed Sultan Mohamed,</b>	Président de Chambre, Membre ;
<b>M. Omar Aden Fadan,</b>	Secrétaire Général, Rapporteur Général ;

Assistés de Mme Jihane Mohamed Said, Greffière en Chef, assurant le secrétariat de la Chambre de Conseil.

Et ont signé.

La Greffière en Chef  
  
Jihane Mohamed Said  
Grefte Central

La Première Présidente  
  
Ismahan Mahamoud Ibrahim



## **COUR DES COMPTES**

Boulevard de la République - Tél : +253 21 35 77 75 - Fax : +253 21 25 01 44

Site web : [www.courdescomptes.dj](http://www.courdescomptes.dj)