

République du Sénégal

Ministère de l'Economie des Finances et du Plan
Direction Générale des Finances
DIRECTION DE LA DETTE ET DES INVESTISSEMENTS

PNUD
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

AUDIT ANNUEL DES PROJETS SOUS EXECUTION NATIONALE
FINANCES PAR LE PNUD

Projet SEN/02/007 : " Assistance préparatoire au programme
d'appui du PNUD dans le cadre des orientations du DSRP "

RAPPORT D'AUDIT POUR L'EXERCICE 2003
(Période du 1^{er} janvier 2003 au 31 mars 2003)

RAPPORT PROVISOIRE

SOMMAIRE

1. RAPPORT GENERAL ET OPINION	4
1.1. CADRE COMPTABLE POUR L'EVALUATION FINANCIERE DU PROJET	5
1.2. RAPPORTS FINANCIERS SUR L'EXECUTION DES FONDS AVANCES AU GOUVERNEMENT	5
1.3. PROGRAMMATION, BUDGETISATION ET FINANCEMENT DES ACTIVITES ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.	5
1.4. REVUE DES DEPENSES	5
2. PRESENTATION DU PROGRAMME	6
2.1. PRESENTATION GENERALE DU PROGRAMME	6
2.2. CADRE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	6
3. RAPPORT DETAILLE SUR LES ETATS FINANCIERS ET LES OPERATIONS DU PROGRAMME.....	7
3.1. REVUE DES ETATS FINANCIERS DU PROGRAMME	7
3.2. REVUE DES DEPENSES	10
3.3. GESTION DU COMPTE D'AVANCES DES FONDS	15
4. RAPPORT DES RECOMMANDATIONS DESTINEES A AMELIORER LE CONTROLE INTERNE DU PROGRAMME.....	17

RAPPORT GENERAL ET
OPINION DU VERIFICATEUR

Dakar, 15 Avril 2004

(-)

Monsieur le Directeur de la Dette et de
l'Investissement
MEFP – République du Sénégal

DAKAR - SENEGAL

RAPPORT D'AUDIT DES COMPTES DU PROGRAMME
POUR L'EXERCICE CLOS AU 15 Avril 2003

1. RAPPORT GENERAL ET OPINION

En exécution de la mission d'audit des comptes du Projet susvisé, exécuté par le Gouvernement du Sénégal, nous avons examiné l'organisation, le fonctionnement, les rapports financiers, ainsi que les transactions du Projet pour la période du 1^{er} Janvier 2003 au 15 Avril 2003.

Nos travaux ont été effectués conformément aux normes d'audit généralement admises sur le plan international et au Sénégal, et aux règles du système des Nations Unies en matière de vérification extérieure des comptes. De ce fait, notre examen a compris tous les contrôles et procédures de révision que nous avons jugés nécessaires en la circonstance, de manière à obtenir une assurance raisonnable que les rapports financiers ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Par ailleurs, conformément aux termes de références et aux normes d'audit, nous avons procédé à l'évaluation du système de contrôle interne mis en place par la coordination du programme. Les différentes observations et recommandations formulées par la mission d'audit, sont résumées à la section 4 intitulée, « *Rapport des recommandations destinées à améliorer le contrôle interne du programme* », et devront faire l'objet d'un suivi par le Gouvernement, pour une supervision plus efficace du Programme et une meilleure application des principes de l'Exécution Nationale et du manuel des procédures.

A l'issue de notre intervention, nos examens ont révélé les principaux faits suivants :

1.1. Cadre comptable pour l'évaluation financière du Projet

Les états financiers présentés par le Programme se limitent à l'élaboration des rapports requis par le bailleur de fonds pour rendre compte de l'utilisation des fonds avancés trimestriellement au Gouvernement.

Nous rappelons qu'aux fins de préparer une situation consolidée de l'exécution financière, la Coordination doit obtenir, vérifier et certifier chaque trimestre, le détail des dépenses et le rapport financier des agents de réalisation, et les rapports combinés (CDR : COMBINED DELIVERY REPORT) préparés par le bureau d'appui local du PNUD.

1.2. Rapports financiers sur l'exécution des fonds avancés au Gouvernement

L'examen des rapports financiers présentés par le Projet nous permet de constater qu'ils n'intègrent pas les dépenses exécutées au mois d'Avril 2003. Nous demandons au Projet de corriger cette anomalie établissant un rapport financier clôturant les opérations au 15 Avril 2003. Le solde de clôture qui devra être reporté dans la situation financière du programme est de 3 508 998 f CFA.

1.3. Revue des dépenses

- Certification des dépenses à améliorer:

Conformément à la réglementation, nous rappelons à la coordination que les prestations de service doivent faire l'objet de certification formelle (Certificats de Services faits) signé de la Coordination nationale.

Les ordres de mission pour les déplacements des agents ne font pas l'objet de visa par les autorités compétentes locales, habilitées à cet effet pour justifier de leurs (agents) présences sur le terrain.

- Dépenses exécutées par le PNUD :

Les dépenses exécutées directement par le PNUD et les agences coopérantes, pour le compte du Gouvernement, n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge dans la comptabilité du Programme. Toutefois, nous avons demandé et obtenu du bureau d'appui local du PNUD une situation des décaissements qui s'évaluent, pour l'exercice 2003, à 15, 96 millions et représentent 5,64 % des réalisations du Programme (Voir Tableau d'exécution budgétaire). Cette situation doit être complétée par les décaissements éventuels effectués par les agents de réalisation (agences spécialisées des NU et ONG). Ces informations sont obtenues dans le cadre des rapports financiers requis trimestriellement de ces partenaires du Programme.

OPINION DU VERIFICATEUR

Sous réserves des limitations relevées ci-avant, les différentes situations auditées sont conformes à l'exécution financière à la date du 15/04/2003. Néanmoins, les principes comptables appliqués et le système mis en œuvre pour le suivi des opérations du programme doivent être améliorés pour permettre l'élaboration de situations régulières, sincères et complètes au sens des normes comptables.

Pour le Cabinet BERGES
Abdoulaye Yaré FALL
Directeur associé

2. PRESENTATION DU PROGRAMME

2.1. Présentation générale du programme

Le présent projet a pour but de finaliser les activités initiées par le PELCP arrêté le 30 juin 2002.

Ces activités qui portent essentiellement sur les moyens d'existence durable concernent :

- (i) les infrastructures de base, les activités génératrices de revenu, les restitutions de certaines études stratégiques, le renforcement des capacités et l'appui aux collectivités locales à travers la gestion des terroirs villageois et la restructuration urbaine dans le cadre de la décentralisation.
- (ii) La validation des résultats du groupe thématique sur la mise en œuvre et la restitution du DSRP au niveau des ministères.
- (iii) La capitalisation des acquis du PELCP en vue de la formulation du document d'appui du PNUD dans le cadre des orientations du DSRP.

Depuis la dévaluation du franc CFA, le pays a connu des performances encourageantes sur le plan économique et financier entraînant une rupture nette dans l'évolution tendancielle à la baisse des indicateurs macro économiques en maintenant un cadre stable.

Cependant ces performances n'ont pas amélioré les conditions de vie des populations ni contribué à la réduction de la pauvreté.

Sur la base d'une ligne de pauvreté correspondant à une consommation de 2 400 calories par personne et par jour, la première enquête budget consommation (ESAM-I) a permis d'évaluer la proportion des ménages en dessous du seuil de pauvreté à 57,9% en 1994. Les premiers résultats du QUID évaluent cette proportion à 53,9% en 2001.

L'objectif de l'éducation universelle au niveau de l'enseignement primaire n'est pas encore réalisé (le taux brut de scolarisation dans le primaire se situe à environ 70%, tandis que le taux global est estimé à 32%).

Les indicateurs de santé demeurent en deçà des recommandations de l'OMS.

Les populations disposent de 28 litres d'eau par habitant et par jour en moyenne contre 35 litres par habitant et par jour selon les normes de l'OMS.

Dans ce cadre, le Sénégal après avoir préparé son document intérimaire, a initié en 2000, un processus participatif de préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur une croissance redistributrice et la satisfaction des besoins de base des populations pauvres.

2.2. Cadre institutionnel et organisationnel de mise en œuvre du Programme

Le cadre institutionnel est le même que celui décrit pour le PELCP.

3. RAPPORT DETAILLE SUR LES ETATS FINANCIERS ET LES OPERATIONS DU PROGRAMME

3.1. REVUE DES ETATS FINANCIERS DU PROGRAMME

3.1.1. Revue de la situation budgétaire du programme

Les apports du PNUD couvrent le financement des activités suivantes :

- le recrutement de consultants (nationaux et internationaux)
- la réfection des locaux.
- les activités de sensibilisations ;
- les formations en groupe;
- le financement de micro-réalisations ;
- les frais de déplacement pour les missions à l'intérieur;
- les charges de fonctionnement.

Le budget du programme, au titre de la période allant du 1^{er} janvier au 30 Avril 2003, a été arrêté à 282 992 249 f CFA conformément à la dernière version budgétaire A, soit 450 333 \$ US, au taux de conversion 1 \$ = 628,407 f CFA.

La ventilation du budget se présente comme suit :

LB	DESCRIPTION	BUDGET
11	Experts & consultants Internationaux	0
13	Personnel d'Appui Administratif	14 596 276
14	Volontaires VNU	2 730 000
15	Déplacements officiels	3 892 000
16	Missions d'évaluation	0
17	Experts & consultants Nationaux.	20 980 000
20	Sous-contrats	211 896 373
30	FORMATION	15 897 600
40	MATERIEL	1 500 000
50	DIVERS	11 500 000
99	TOTAL	282 992 249

Les dépenses exécutées au titre de l'exercice 2003 s'élèvent à 131 669 598 f CFA , soit un taux de 46, 53%.

Le Projet a réalisé des dépenses d'un montant total de 115 704 519 F CFA

Le PNUD a réalisé des dépenses d'un montant total de 15 965 079 F CFA.

Nous avons procédé à l'analyse des différents documents budgétaires mis à notre disposition par la coordination du programme. Ces documents sont :

- le Document d'Appui au Programme : il s'agit de la convention de financement signée entre le Gouvernement du Sénégal et le PNUD le 20 août 2002;
- Le Budget Scheet;
- le plan annuel de travail du programme et les plans d'activités des antennes.

PROJET PELCP
Tableau d'exécution Budgétaire du 1^{er} janvier au 15 Avril 2003

L.B	LIBELLÉ	budget		Dépenses		TOTAL dépenses	SOLDE	D'EXECUTION
		Fcfa		GVT	PNUD			
13	Appui Administratif	14 596 276		10 471 973		10 471 973	4 124 303	71,74%
13-99	Sous Total	14 596 276		10 471 973	-	10 471 973	4 124 303	71,74%
14	VNU	2 730 000			1 733 850	1 733 850	996 150	63,51%
14-99	Sous Total	2 730 000		-	1 733 850	1 733 850	996 150	63,51%
15	Voyages officiels	3 892 000		6 354 500	1 100 177	7 454 677	-3 562 677	192%
1501					720 000	720 000	-720 000	
15-99	Sous Total	3 892 000		6 354 500	1 820 177	8 174 677	-4 282 677	210%
17,02	Administrateurs recrutés sur le plan national	16 400 000		6 319 995		6 319 995	10 080 005	38,54%
17,5	Consultants nationaux	4 580 000		22 978 830		22 978 830	-18 398 830	501,72%
17-99	Sous Total	20 980 000		29 298 825	-	29 298 825	-8 318 825	139,65%
19-0	TOTAL	42 198 276		46 125 298	3 554 027	49 679 325	-7 481 049	117,73%
21	sous traitance	211 896 373		54 417 955	12 200 000	66 617 955	145 278 418	31,44%
21-99	Sous total	211 896 373		54 417 955	12 200 000	66 617 955	145 278 418	31,44%
32	formation	15 897 600		2 060 960		2 060 960	13 836 640	12,96%
39-0	Sous Total	15 897 600		2 060 960	-	2 060 960	13 836 640	12,96%
45	Achats Fournitures	1 500 000		1 947 863		1 947 863	-447 863	129,86%
45-9	Sous Total	1 500 000		1 947 863	-	1 947 863	-447 863	129,86%
51	Entretien	10 000 000		7 646 622		7 646 622	2 353 378	76,47%
52	Rapport					0	0	
53	Divers	1 500 000		3 505 821	211 052	3 716 873	-2 216 873	247,79%
59-0	Sous Total	11 500 000		11 152 443	211 052	11 363 495	136 505	98,81%
	TOTAL	282 992 249		115 704 519	15 965 079	131 669 598	151 322 651	46,53%

3 508 998 4 962 339
1 453 341

3.1.2. Commentaires

– Suivi budgétaire inexistant

En effet le projet doit améliorer son système de suivi budgétaire. La seule situation tenue est destinée à suivre, pour chaque ligne budgétaire, les allocations mobilisées auprès du bailleur de fonds (Tableau A). C'est ce qui explique les écarts budgétaires qui doivent être corrigés par une dernière révision.

Nous rappelons à la coordination du Programme la nécessité de mettre en place un système de suivi budgétaire qui permet un contrôle strict de l'utilisation des crédits. En effet, la mauvaise planification du budget et le fait de n'avoir pas soumis à temps une proposition de révision budgétaire au bailleur de fonds a conduit à des dépassements sur certaines lignes alors que d'autres lignes assez bien allouées n'ont pas été dépensés (Voir tableau d'exécution budgétaire).

3.2. REVUE DES DEPENSES

La revue des dépenses avait notamment pour objet de vérifier pour chaque transaction :

- Son éligibilité par rapport au budget autorisé à travers les différentes révisions et au plan de travail
- L'adéquation de l'imputation budgétaire;
- Sa justification et sa certification par des responsables autorisés;
- L'opportunité de la dépense par rapport aux activités du projet;
- La réalité de la dépense
- Le respect des procédures d'engagement.

Nos commentaires sont les suivants, par poste budgétaire :

Rubrique 13. Personnel d'appui administratif :

Cette rubrique comptabilise la rémunération du personnel administratif recruté par le Gouvernement dans le cadre de l'exécution du programme.

Ligne budgétaire 13.01 Gouvernement :

Cette ligne comptabilise la rémunération du personnel dont le recrutement et la rémunération sont assurés par le projet.

La situation de la ligne est la suivante :

Budget :	14 596 276
Dépenses :	10 471 973
Solde :	4 123 303

Observations

L'analyse des bulletins de salaires du personnel nous a permis de faire les remarques suivantes :

- Les retenues fiscales (Impôt sur le Revenu et la TRIMF) n'ont pas été effectuées;
- Le personnel du projet n'a pas été évalué à la fin de l'exercice;

Rubrique 14. Volontaire des Nations Unies (VNU)

Cette rubrique comptabilise la rémunération des experts recrutés avec l'appui du Système des Nations Unies et placés sous le régime de « Volontaires des Nations Unies ».

Ligne budgétaire 14 VNU :

Ces VNU bénéficient d'une indemnité (VLA) de 300 000 F CFA/mois, de la prise en charge médicale. Il sont pris en charge par le programme lors des missions sur le terrain.

Globalement, les dépenses effectuées se présentent comme suit :

Budget :	2 730 000
Dépenses :	1 733 850
Solde :	996 150

Ces dépenses ont été intégralement exécutées par le PNUD.

Observations

Il faut noter que les dépenses exécutés par le PNUD n'ont pas été intégrées dans la comptabilité budgétaire du programme.

Rubrique 15. Déplacements officiels

Cette rubrique enregistre les dépenses relatives aux missions de terrain (supervision, suivi, encadrement) effectuées par les équipes des antennes ou co-organisées avec le PNUD.

Ligne budgétaire 15.01 Missions à l'intérieur

La situation des dépenses par ligne est la suivante :

Budget :	3 892 000
Dépenses :	7 454 677
Solde :	- 3 562 677

Gouvernement:	6 354 500
PNUD:	1 100 177

Observations

i) Générales :

- Le dépassement s'explique par l'absence de mise à jour du budget.
- Les ordres de mission ne sont pas visés par les autorités territoriales (le contrôleur régional des finances pour justifier de leur présence sur le terrain) ;

Rubrique 17 Personnel National

Cette rubrique comptabilise la rémunération des experts-conseils affectés à chaque sous-programme (17.02) et les honoraires des consultants nationaux chargés de missions d'appui ponctuelles auprès des sous-programmes (17.50).

La situation des dépenses par ligne est la suivante :

Ligne budgétaire 17 02 Experts nationaux

Budget :	16 400 000
Dépenses :	6 319 995
Solde :	10 080 005

Observations :

Les dépenses enregistrées dans cette ligne budgétaire intègrent les mêmes insuffisances que la ligne 13.01.

Ligne budgétaire 17 50 Consultants nationaux

Budget :	4 580 00
Dépenses :	22 978 830
Solde :	-18 398 830

Observations :

A la suite de nos travaux nous avons relevé les insuffisances suivantes :

- Le dépassement s'explique par l'absence de mise à jour du budget ;
- Nous avons remarqué que la documentation du choix des consultants n'est pas bien fournie ;
- Pas de certificat de service fait.

Rubrique 21 00 Sous traitance :

Cette rubrique comptabilise le financement d'activités dont la mise en œuvre a été confiée à des tiers (ONG, Associations, Institutions, etc.) intervenant en qualité d'agents de réalisation sur la base de contrat de sous-traitance. Les sous-contrats y afférents sont négociés et supervisés par le Gouvernement.

Budget :	211 896 373
Dépenses :	66 617 955
Solde :	145 278 418

Gouvernement:	54 417 955
PNUD:	12 200 000

Observations :

A la suite de nos investigations nous avons relevé les mêmes insuffisances que la ligne précédente. Mais aussi:

- Les factures de Bâti Déco plus du , GIE Presta et du GIE Kawral Golle on remarque que les chèques sont- établis au nom de personnes physiques ;

Il faut noter que les dépenses exécutés par le PNUD n'ont pas été intégrées dans la comptabilité budgétaire du Programme.

- Rubrique 30: Formation

Cette rubrique comptabilise les coûts relatifs aux activités de formation prévues et évaluées dans le cadre de la mise en œuvre du programme (renforcement des capacités des ressources humaines, supervision formative). Ces formations peuvent être organisées par le Gouvernement, ou par les agences coopérantes des Nations (ONUDI, OMS, UNIFEM, BIT, VNU).

La situation de cette rubrique se présente comme suit :

Ligne budgétaire 32 01 Formation en groupe

Cette rubrique comptabilise les coûts relatifs l'organisation d'activités de formation en groupe, aux Ateliers de Capitalisation, aux Formations sur le SIDA, au forum sur le PUR, aux formations CIVD Ngoye, aux formations sur la fabrication du matériel agricole, aux formations des comités et agents communautaires, aux formations des parlementaires en Genre, Atelier de lancement RNDH, et aux journées de validation du DSRP.

Budget :	15 897 600
Dépenses :	2 060 960
Solde :	13 836 640

Observations :

A la suite de nos investigation nous avons relevé les insuffisances suivantes :

- Une dépense de 701 000 F CFA relative aux frais de pause café et de déjeuner, à la date du 18/01/2003 à l'Hôtel COUMBA BANG de Saint Louis, présente les anomalies suivantes :
 - ♦ Pas d'appel à la concurrence;
 - ♦ Pas de certificat de service fait.

Rubrique 40: Matériel

Cette rubrique comptabilise les coûts relatifs à l'acquisition des biens durables, de fournitures et consommables de bureau et les coûts de réfection des locaux abritant les sous-programmes et leurs antennes. Les procédures d'acquisition y afférentes peuvent être soit administrées par le PNUD ou par le Gouvernement.

La situation des dépenses par ligne budgétaire se présente comme suit :

Ligne 45.02. Matériel fongible

Budget :	1 500 000
Dépenses :	1 947 863
Solde :	- 447 863

Observations :

A la suite de nos investigations nous avons relevé les insuffisances suivantes :

- Le dépassement s'explique par l'absence de mise à jour du budget ;
- une dépense de 219 900F CFA relative à l'achat de fourniture du chèque N°6807246 on remarque :
 - o pas d'appel à la concurrence ;
 - o facture n'est pas liquidée
- Les observations soulevées précédemment s'appliquent aussi pour :
 - ♦ Le chèque N°7203881 de 166 500F CFA, libellé à l'ordre de Burotic Diffusion ;
 - ♦ Le chèque N°7203910 de 484 063F CFA, libellé à l'ordre de Burotic Diffusion ;
 - ♦ Le chèque N°7203968 de 259 250F CFA, libellé à l'ordre de Burotic Diffusion ;
 - ♦ Le chèque N°7204011 de 278 600F CFA, libellé à l'ordre de Burotic Diffusion ;
 - ♦ Le chèque N°7204072 de 432 900F CFA, libellé à l'ordre de Burotic Diffusion ;

Rubrique 50: Divers

Cette rubrique comptabilise les dépenses de fournitures de biens et services; notamment :

- l'achat de carburant ;
- les frais de consommations de téléphone, d'électricité et d'eau ;
- les coûts d'entretien et de réparation des véhicules et des locaux;
- les frais financiers ;
- les frais de production de rapports ;
- diverses menues dépenses.

Ligne budgétaire 51.01 : Entretien et Réparation

La situation de cette ligne est la suivante :

Budget :	10 000 000
Dépense :	7 646 622
Solde :	2 353 378

Observations :

A la suite de nos investigation nous avons relevé les insuffisances suivantes :

- Les réparations des véhicules confiées à CFAO Sénégal n'ont pas fait l'objet de contrat ;
- La documentation du choix des fournisseurs n'est pas fournie ;
- les Certificats de services faits ne sont pas établis;
- Les factures ne sont pas liquidées ;
- Les achats de carburant ne font pas l'objet d'appel à la concurrence.
- Les contrats d'assurance des véhicules ne font pas l'objet d' appel à la concurrence .

Ligne budgétaire 53 Divers

Budget :	1 500 000
Dépense :	3 716 873
Solde :	-2 216 873

gouvernement:	3 505 821
PNUD:	211 052

Observations :

A la suite de nos investigation nous avons relevé les constats suivants :

- Le dépassement s'explique par l'absence de mise à jour du budget ;
- Cette ligne intègre les mêmes insuffisances que la précédente.

3.3. GESTION DU COMPTE D'AVANCES DES FONDS

La synthèse des opérations de trésorerie et de suivi de l'encours du budget du PNUD se présente comme suit :

Période du 1^{er} janvier au 15 Avril 2003

- Solde d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2003	41 343 538
- Avances du PNUD	77 869 979
- Dépenses justifiées	115 704 519
- Solde de l'avance au 15 Avril 2003	3 508 998

Observations :

Rapprochement du solde d'avance avec la situation de trésorerie ;
Le rapport financier présenté par le Projet n'intègre pas les dépenses exécutées au mois d'Avril 2003. Nous demandons au Projet corriger cette anomalie établissant un rapport financier clôturant les opérations au 15 Avril 2003. Le solde de clôture qui devra être reporté dans la situation financière du programme est de 3 508 998 f CFA comme déterminé ci-dessus.

Etats de rapprochement bancaire ;

Le solde du relevé bancaire au 15 Avril 2003 est 3 508 998 f CFA.

RAPPORT DES RECOMMANDATIONS DESTINEES A
AMELIORER LE CONTROLE INTERNE DU PROGRAMME

4. RAPPORT DES RECOMMANDATIONS DESTINEES A AMELIORER LE CONTROLE INTERNE DU PROGRAMME

Nous rappelons que l'objectif assigné à un système de contrôle interne est de garantir que les ressources et les actifs sont en permanence suffisamment protégés contre toute utilisation non autorisée. Ainsi, les opérations doivent être exécutées conformément aux instructions et correctement suivies par la comptabilité dans le respect des règles administratives et financières en vigueur et des principes comptables. Seules ces conditions peuvent permettre la préparation d'états financiers fiables, réguliers et sincères.

Partant, la coordination du programme à l'entière responsabilité du bon fonctionnement du système de contrôle interne dans le cadre de sa mission de gestion, conformément au cadre institutionnel et financier en vigueur et aux principes de l'exécution nationale.

Le projet a été exécuté dans les mêmes conditions administratives que le Projet SEN/02/T13 : "Appui à la Promotion des Moyens d'Existence Durable en Appui à la Mise en œuvre des Programmes de développement Villageois de Lambaye et Baba Garage" De ce fait, les mêmes observations et recommandations s'appliquent pour l'amélioration du management et du contrôle interne.