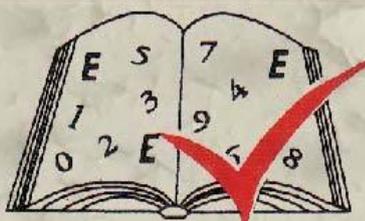


REPUBLIQUE DE DJIBOUTI
UNITE-EGALITE-PAIX



COUR DES COMPTES

RAPPORT GENERAL PUBLIC 2021

TOME 1

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
DÉLIBÉRÉ	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
LES ACTIVITÉS DE LA COUR DES COMPTES DE L'ANNÉE 2020	7
Audience Solennelle de rentrée 2020	7
L'Assemblée Plénière	8
Les réunions de la Chambre du Conseil	8
Activités des Chambres	8
Activités liées à la gouvernance interne de la Cour	9
SITUATION DE LA REDDITION DES COMPTES	12
RESULTATS DES CONTROLES.....	15
PREMIERE PARTIE : SYNTHESE DU RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DES FINANCES POUR L'ANNEE 2019.....	17
SYNTHESE DU RELF 2019.....	18
CHAPITRE I : INSUFFISANCES DANS LA DÉTERMINATION DU RÉSULTAT BUDGÉTAIRE	19
CHAPITRE II : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES RECETTES.....	21
CHAPITRE III : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DEPENSES.....	22
CHAPITRE IV : DES FAIBLESSES LIÉES À LA PRODUCTION DE L'INFORMATION	27
CHAPITRE V : VUE D'ENSEMBLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2019	30
CHAPITRE VI : DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	46
DEUXIEME PARTIE : INSERTIONS RELATIVES AU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS.....	48
CONTROLE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS.....	49
CHAPITRE I : DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS A LA GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS.....	50

CHAPITRE II : SYNTHÈSE DES ANOMALIES SPÉCIFIQUES DANS LES ENTITES CONTROLEES.....	57
SECTION I : LA CENTRALE D'ACHAT DES MEDICAMENTS ET PEITS MATERIELS ESSENTIELS (CAMME).....	57
SECTION II : HOPITAL GENERAL PELTIER (HGP).....	65
SECTION III : AGENCE DJIOUTIENNE DES ROUTES (ADR).....	71
REFORME DU SECTEUR DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS.....	76
TEXTES RELATIFS AU DISPOSITIF DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	78
CONCLUSION.....	79
TROISIEME PARTIE : CONTROLES THEMATIQUES.....	80
CHAPITRE I : EMERGENCE DES CONTROLES THEMATIQUES.....	82
CHAPITRE II : SYNTHÈSE DE L'AUDIT DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	83
CONCLUSION.....	92
CHAPITRE III : SYNTHÈSE DE L'AUDIT DE LA PREPARATION DE L'ETAT DE DJIBOUTI A LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD).....	93
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	95
CONCLUSION GÉNÉRALE	98

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMR :	Avis de Mise de Recouvrement
ATD :	Avis à Tiers Détenteur
BAD :	Banque Africaine de Développement
BID :	Banque Islamique de Développement
CBMT :	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT :	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGI :	Code Général des Impôts
DGDDI :	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
DGI :	Direction Générale des Impôts
DTG :	Direction de la Trésorerie Générale
IBP :	Impôt sur les Bénéfices Professionnels
IDA :	International Développement Association
IGF :	Inspection Générale des Finances
ITS :	Impôt sur le Traitement des Salaires
KFAED :	Kuwait Fund for Arab Economic Development
LFI :	Loi de Finances Initiale
LFR :	Loi de Finances Rectificative
OPEP :	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
FIDA :	Fonds International de Développement Agricole
PIP :	Programme d'Investissement Public
PLR :	Projet de Loi de Règlement
RAR :	Restes à Recouvrer
RELF :	Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances
SCAPE :	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
U.E :	Union Européenne

DÉLIBÉRÉ

L'an deux mille vingt deux, et le quatre janvier , conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L 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 de l'année 2021.

Ont participé à la délibération :

Madame ISMAHAN MAHAMOUD IBRAHIM, Première Présidente de la Cour des Comptes Rapporteur Général ;

Madame ILHAN HOUSSEIN WABERI, Messieurs MOHAMED MAHAMOUD HACHI, et HASSAN DJIBRIL OSMAN, Présidents de Chambre ;

Madame JIHANE MOHAMED SAID, Greffière en Chef ;

En présence de Monsieur MICHHAL AHMED TABET, Premier Substitut du Procureur Général, Procureur Général de la Cour des Comptes *p/i*.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

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. Elle promeut la bonne gouvernance au sein des organismes publics.

Pour rendre effective la mission d'information, la Cour tient de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 régissant son organisation et son fonctionnement, une obligation annuelle de publication des résultats de ses travaux.

En effet, l'article 3-alinéa 4 de la loi 140 susvisée dispose :

« 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 Public Général de l'année 2020 concourt à cette mission d'information. Il rend compte des activités de la Cour de cette année. Il reprend les observations et les recommandations issues des missions de contrôle finalisées par la Cour en 2020. Malgré le contexte sanitaire marqué par la pandémie de la Covid-19, la Cour a redoublé d'effort pour assurer la production de ce rapport annuel.

LES ACTIVITÉS DE LA COUR DES COMPTES DE L'ANNÉE 2020

Les principales activités de la Cour de l'année 2020 sont relatives aux points suivants :

- L'Audience Solennelle de rentrée 2020 ;
- Les Assemblées Plénières ;
- Les réunions de la Chambre du Conseil ;
- Les activités des Chambres ;
- Les activités liées à la gouvernance interne.

I. Audience Solennelle de rentrée 2020

L'Audience Solennelle de la Cour, au titre de l'année 2020, a eu lieu le 18 février 2020.

Durant cette audience, la Cour a mis l'accent sur les forces de l'Institution pour relever les défis de l'année :

- Le nouveau cadre juridique mis en place en 2016 en conséquence du statut de Cour des comptes conféré en 2008 par la Loi constitutionnelle n°215 ;
- Un périmètre de compétence étendu à l'évaluation des politiques publiques, aux contrôles thématiques, y compris sur le développement durable ;
- Une indépendance accrue manifestée par la liberté de mettre son Rapport Public Général (RPG) annuel, à la disposition du grand public à travers le site Web de la Cour des comptes ou d'ateliers de diffusion ;
- Un Plan Stratégique pour la période 2019-2023 élaboré par une équipe interne enrichi par les parties prenantes internes et externes de l'ISC.

II. L'Assemblée Plénière

L'Assemblée Plénière de la Cour s'est tenue le 13 janvier 2020 janvier deux mille vingt sur :

- La conduite des travaux ;
- Le dépôt des comptes ;
- La mise en œuvre du plan stratégique 2019-2023.

III. Les réunions de la Chambre du Conseil

La Chambre du Conseil est compétente pour les questions majeures d'organisation et de production de la Cour, conformément à l'article 18 de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.

Elle a tenu, en 2020, treize réunions sur :

- Les dispositions pour relancer le contrôle juridictionnel ;
- Les préparatifs du Colloque sur la reddition des comptes et les acteurs des Finances Publiques à Djibouti ;
- La mise en œuvre du plan stratégique 2019-2023 ;
- La gestion de la pandémie du coronavirus ;
- Les travaux relatifs au Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances dans le contexte sanitaire ;
- La coopération avec les Cours des Comptes du réseau francophone.

Les travaux de cette Chambre ont permis l'établissement de procédures juridictionnelles, la nomination des agents comptables et l'organisation des audiences.

IV. Activités des Chambres

L'exécution du programme annuel de contrôle a été largement perturbée par l'impact de la Covid-19.

La Chambre de Discipline Budgétaire n'a pas enregistré de saisine en 2020. Ses magistrats ont été mis à contribution dans les activités dossiers des autres Chambres.

La Chambre des Finances de l'État a lancé trois (3) contrôles : la gestion du personnel de l'État, la gestion des investissements publics et la gestion du patrimoine de l'État.

Elle a bouclé l'audit de l'état de préparation de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances pour 2019 a été également finalisé et communiqué aux autorités compétentes.

La Chambre a été saisie par deux réquisitoires du Parquet Général relatifs aux comptes non produits.

La Chambre des Établissements et Entreprises Publics a lancé une mission de contrôle du Fonds d'urgence de la Covid-19.

Puis, elle a poursuivi l'instruction du Fonds de Recherche Scientifique (FSR) et de l'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS).

Elle a élaboré les rapports concernant l'Audit sur le cadre Institutionnel de lutte contre la Corruption, l'Agence Djiboutienne des Routes (ADR), la Centrale d'Achat de Médicaments et des Matériels Essentiels (CAMME) et l'Hôpital Général Peltier (HGP).

Elle a également élaboré les arrêts provisoires de déclaration de gestion de fait concernant quinze Établissements et Entreprises Publics.

V. Activités liées à la gouvernance interne de la Cour

Le Plan Stratégique 2019-2023 s'est donné comme mission principale de combler les lacunes diagnostiquées de longue date en attendant une mise à niveau de l'organigramme de la Cour des Comptes.

Les activités de la Cour liées au plan stratégique résultent du plan opérationnel pour la période 2019-2020.

Malgré les perturbations créées par le confinement instauré du 23 mars 2020 au 17 avril 2020, la Cour a réalisé les activités suivantes :

- Évaluation des besoins de formation en matière d'apurement des comptes ;
- Organisation de sessions de formation sur la comptabilité générale et la démarche d'audit ;
- Mise en place d'un Comité de Veille Réglementaire (CVR), qui a pour rôle de collecter et d'analyser les nouveaux textes législatifs et réglementaires. Ces analyses ont pour but de veiller à l'impact de ces textes sur le mandat de la Cour des Comptes. Ce Comité a ainsi collecté les textes organisant les missions de la Cour, ainsi que ses travaux : vingt-sept lois dont la Loi Fondamentale, la loi Constitutionnelle, quatorze décrets, sept documents internes de procédure mis sur un support informatique ;
- Dans l'optique de maîtriser son périmètre de contrôle, le Comité a créé une base de données dressant un répertoire de 400 entités environ, soumises au contrôle de la Cour avec leurs textes de créations ou d'organisations, des informations sur les dirigeants, les budgets et les tutelles ;
- Élaboration d'un premier draft du cadre des compétences internes de la Cour. Cet outil a pour but d'encadrer à terme les compétences techniques nécessaires pour la conduite des activités de la Cour ;
- Élaboration d'un projet de liste des parties prenantes de la Cour. Cette liste est en prélude d'une cartographie des principales parties prenantes et d'une stratégie de communication ;
- Organisation d'ateliers avec l'Université de Djibouti (UD) sur le dernier rapport public, en vue de son accessibilité et de la sensibilisation du monde universitaire sur le fonctionnement de la Cour ;
- Rencontre avec les comptables publics de leur la prestation de serment d'une quarantaine de ses derniers, dans l'optique de la sensibilisation de ces agents au pacte de probité, d'intégrité et de responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Organisation d'un Colloque aux résultats appréciables sur la « **gestion des Finances Publiques : responsabilités des acteurs et défis du contrôle externe** », avec la participation des membres de plusieurs parties prenantes externes. L'objectif était d'échanger afin de résoudre les problèmes fonctionnels ou relationnels entre les gestionnaires publics et la Cour des comptes ;

- Diffusion à la RTD et sur le site web de la Cour de spots de sensibilisation sur les activités de la Cour ;
- Mise en place d'une Convention de coopération avec les Cours des Comptes du réseau francophone ;
- Production du Rapport Public Général de l'année 2020.

En matière de gouvernance interne, la Cour s'appuie sur des moyens humains, matériels, administratifs, sécuritaires, sanitaires, logistiques etc. sans disposer de services dédiés aux activités de support et de management.

Ainsi, toutes les charges liées à ces différents aspects de son fonctionnement sont supportées par le Premier Président assisté du Secrétariat Général. Cette situation en concurrence avec les activités et les obligations de la Juridiction ne favorise pas une gestion courante optimale.

SITUATION DE LA REDDITION DES COMPTES

Par son statut et ses missions, la Cour des comptes est un acteur principal de la bonne gouvernance dans l'activité financière de l'État et des autres organismes publics. Aussi, déploie-t-elle des efforts pour optimiser son fonctionnement et ses résultats afin de jouer pleinement son rôle dans la promotion de la responsabilité et de la recevabilité dans le secteur public.

C'est pourquoi elle a inscrit cette ambition au cœur de son plan stratégique 2019-2023. Deux objectifs stratégiques de ce plan reflètent sa volonté de renforcer son efficacité et son rendement pour être au rendez-vous de la valeur et des avantages attendus des Institutions Supérieures de Contrôle :

- La consolidation et la densification des activités non juridictionnelles ;
- Le développement des activités juridictionnelles.

Des initiatives de relance des procédures juridictionnelles ont déjà donné lieu à une lueur d'espoir avec la nomination des agents comptables en 2020.

Cette régularisation de la situation de plusieurs agents comptables doit les inciter à mettre à jour leur passif en matière de production des comptes à la Cour.

Par ailleurs, en 2017 la Primature a appuyé les relances de la Cour des Comptes par une circulaire adressée à l'ensemble des Départements Ministériels.

Malgré ces ambitions, la Cour connaît des défis pour disposer des comptes financiers des organismes publics, matière première principale pour l'exercice de son mandat. Cette situation concerne tant les comptes administratifs produits par les administrateurs de crédits et les ordonnateurs que les comptes des comptables publics.

À cet égard, les statistiques tenues au Greffe de la Cour sont deçà des attentes aussi bien pour les administrateurs de crédits que pour les agents comptables.

Une forte dégradation est observée en raison de la pandémie de la Covid-19 en 2020.

La situation des dépôts des comptes des trois dernières années est reprise dans les tableaux et graphiques ci-après :

Tableau N°1 : Situation de la production des comptes des administrateurs de crédits (Administration Centrale)

Année	Comptes attendus	Comptes non-produit	Comptes produits	Taux des comptes non-produit (%)	Taux des comptes produits (%)	Échéance 31 mars N+1
2017	70	59	11	84%	16%	Mars 2018
2018	99	45	54	45%	55%	Mars 2019
2019	104	90	14	87%	13%	Mars 2020

Source : SG Cour des Comptes

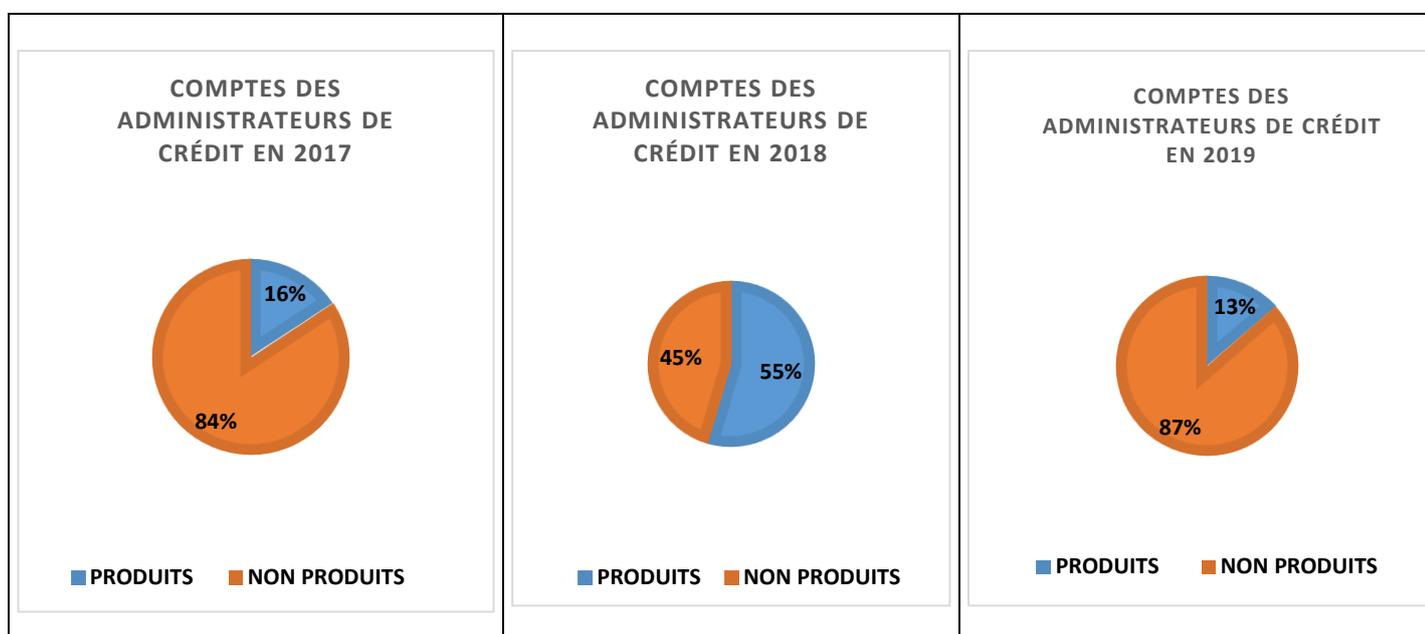
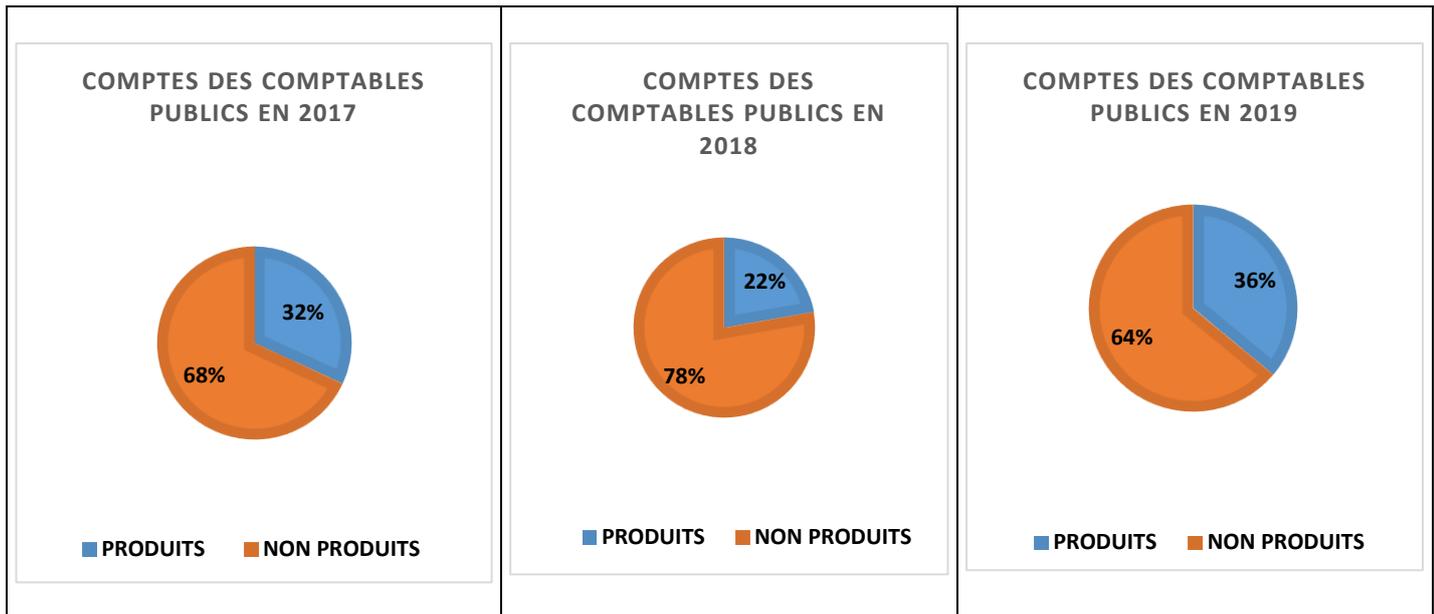


Tableau N°2 : Situation de la production des comptes des agents comptables

Année	Comptes attendus	Comptes non-produit	Comptes produits	Taux des comptes non-produit (%)	Taux des comptes produits (%)	Échéance 31 Juillet N+1
2017	47	32	15	68%	32%	Juillet 2018
2018	63	49	14	78%	22%	Juillet 2019
2019	62	40	22	64%	36%	Juillet 2020



Le dépôt des comptes de l'année 2020 a été profondément impacté par les perturbations dues à la pandémie de la Covid-19.

Si le contexte sanitaire explique le retard dans la production des comptes de l'année 2020, la Cour déplore une reddition des comptes insuffisante.

RÉSULTATS DES CONTRÔLES

Les insertions au présent rapport public sont des rapports définitifs arrêtés à la suite d'une procédure contradictoire ayant permis aux dirigeants des entités concernées et à leurs autorités de tutelle, d'apporter des réponses aux observations provisoires. Les rapports définitifs ont pris en compte leurs commentaires et justifications jugés recevables.

Ces rapports ont été élaborés par les Chambres compétentes :

- La Chambre des Établissements et Entreprises Publics, présidé par MONSIEUR HASSAN DJIBRIL OSMAN, les rapporteurs étant Mesdames FATHIA ABDILLAHI FARAH et IDIL YOUSOUF OMAR, Messieurs RADWAN ADEN WABERI et ADNAN ABDO ;
- La Chambre des Finances de l'État, présidé par Monsieur MOHAMED MAHAMOUD HACHI, les rapporteurs étant Mesdames FATOUMA ROBLEH DJAMA, IDIL ELMI IDRIS et Monsieur ISSA ABDOULMAGID HASSAN ;
- Une formation inter-chambre été mise en place pour les contrôles thématiques dont l'audit de l'état de préparation de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable.

Après désignation d'un rapporteur général, le Rapport Public Général (RPG), qui regroupe les différentes insertions a été revu par un Comité interne, chargé de l'assurance-qualité. Ce Comité a bénéficié de l'appui d'un expert.

Le présent rapport comporte trois parties :

Première partie : Synthèse du Rapport sur l'Exécution des Lois des Finances (RELF) pour l'année 2019.

Cette partie reprend la synthèse de l'exécution du budget de l'Etat, avec en toile de fond, les difficultés de la reddition des comptes du circuit du budget de l'Etat.

Deuxième partie : Insertions relatives au contrôle des Établissements et Entreprises Publics.

Cette partie devenue coutumière dans les rapports publics de la Cour des comptes, fait la synthèse des principales constatations et recommandations communes à toutes les entités contrôlées de ce secteur. Ensuite, elle reprend trois insertions relatives aux entités dont le contrôle a été achevé cette année, soit la Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME), l'Agence Djiboutienne des Routes (ADR) et l'Hôpital Général Peltier (HGP).

Les conclusions tirées par la Cour concernant la gestion et la gouvernance de ce secteur font état de faiblesses structurelles.

Troisième partie : Contrôles thématiques.

Cette partie est l'innovation majeure de ce rapport annuel comporte deux thèmes : l'audit de l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) et un état des lieux du cadre institutionnel de la lutte contre la corruption.

**PREMIERE PARTIE :
RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DES FINANCES (RELF) POUR
L'ANNÉE 2019**

SYNTHESE DU RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DE LA LOI DES FINANCES POUR L'ANNÉE 2019

La loi N°107/AN/00/4^{ème}L du 29 octobre 2000 relative aux lois de Finances confère au rapport de la Cour des comptes une place essentielle dans le processus budgétaire. Elle dispose, en son article 37 : « *le projet de loi de règlement est accompagné (...) d'un rapport du juge de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'État* ».

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de Finances a pour objet d'analyser les résultats financiers de l'État et d'en examiner la régularité et la sincérité.

Concernant la régularité et la sincérité des opérations, le rapport se prononce sur les aspects juridiques et comptables des opérations exécutées au regard des principes et des règles qui régissent les Finances Publiques.

Pour mener ses analyses, la Cour doit recevoir les documents suivants *le projet de loi de règlement, le compte général de l'administration des finances, le compte administratif de l'ordonnateur, le compte de gestion du comptable principal de l'état, les budgets annexes accompagnés des comptes de l'ordonnateur et du comptable.*

Force est de constater que le juge des comptes ne dispose pas de l'ensemble des documents budgétaires prévus par les textes.

C'est pourquoi, la Cour requiert des autorités concernées une information budgétaire et comptable de qualité. Celle-ci est essentielle pour la conduite des travaux de la Cour en vue d'éclairer le Parlement et l'Exécutif.

CHAPITRE I : INSUFFISANCES DANS LA DÉTERMINATION DU RÉSULTAT BUDGÉTAIRE

Le résultat de l'exécution du Budget de l'État au 31/12/2019 se chiffre en recettes générales à la somme de **143 339 953 143 FDJ** et en dépenses générales à la somme de **144 400 444 652FDJ**, avec un déficit budgétaire **-1 060 491 509 FDJ** dont la formation est établie par le projet de loi de règlement comme suit :

Méthode adoptée par le Ministère du Budget pour arrêter le solde d'exécution Budgétaire dans le PLR	
<u>A – Recettes</u>	
<u>A.1 – Recettes Générales</u>	
1- Prévisions des Recettes Générales du Budget :	152 823 050 000 FD
Recouvrement des Recettes Générales du Budget :	143 339 953 143 FD
Plus-value en Recettes Générales du Budget :	- 9 483 096 857 FD
<u>B - Dépenses</u>	
<u>B1 – Dépenses Totales</u>	
Prévisions de Dépenses Générales du Budget :	152 823 050 000 FD
Réalisations des Dépenses Générales du Budget :	144 400 444 652 FD
Économie en Dépenses Générales du Budget :	+ 8 422 605 348 FD
<u>C1 – Solde base ordonnancement</u>	
(Recettes totales hors prêts - Dépenses totales hors amortissement) :	- 5 389 076 859 FD
C2 – Solde budgétaire Globale (-Déficit ; + Excédent) :	-1 060 491 509 FD

Source : PLR 2019

La présentation du résultat budgétaire est entachée de plusieurs faiblesses :

- ✓ Le solde budgétaire arrêté par le PLR ne comprend que le solde du budget général ;
- ✓ Il ne contient pas les profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ;
- ✓ Il ne comporte pas les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ;
- ✓ Le projet de loi de règlement ne formule pas une demande d'autorisation du transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

La corroboration des comptes du Trésor ne permet pas de compléter ces analyses. L'absence des comptes de l'administration des Finances a contribué à ce manquement. L'absence de budgets-annexes, des comptes spéciaux du Trésor sont des manquements graves qui affectent la sincérité des comptes de l'État.

Par ailleurs, le suivi du déficit budgétaire dans le compte de la Trésorerie Générale n'existe pas. **Ces faiblesses étant récurrentes, la Cour exhorte le Ministère du Budget à prendre des dispositions urgentes pour remédier aux insuffisances dans la détermination du résultat d'exécution budgétaire dans la loi de règlement, notamment :**

- ✚ Élaborer et présenter au Parlement des lois des Finances exhaustives conformes aux dispositions de l'article 32 alinéa 2 de la loi 107 relative aux lois des Finances en ce sens que le Budget de l'État 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.

CHAPITRE II : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES RECETTES

La Cour des Comptes a relevé des faiblesses dans la gestion et la présentation des recettes fiscales au cours de l'année 2019. Ces faiblesses concernent la communication des chiffres sur les dépenses fiscales à l'Assemblée Nationale conformément à la loi N°107 du 29 octobre 2000 relative aux lois des Finances, le suivi des RAR et des nouvelles mesures fiscales, mais aussi la situation des régisseurs des recettes des services de l'État.

1. L'évaluation des dépenses fiscales

Malgré les recommandations de la Cour en 2017 et en 2018, aucun document d'évaluation des dépenses fiscales n'est annexé à la LFI pour 2019 pour l'information du Parlement sur la question.

2. Le suivi des RAR

Le suivi des Restes à Recouvrer n'est pas conforme à l'article 33 de la loi de Finances. De plus, le comptable assignataire des RAR n'est pas encore désigné par un texte réglementaire.

3. La situation des régisseurs des recettes

Au cours de ces travaux de vérification du Budget de l'année 2018, la Cour avait noté que tous les régisseurs, ne sont pas nommés par un arrêté tel que prévu par le décret N°2001-0136/PR/MEFPP du 12 juin 2001 relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies de recettes de l'Etat. La Cour n'a pas eu connaissance des régularisations des postes des régisseurs.

4. L'absence de suivi de l'impact des nouvelles mesures fiscales

Le PLR pour 2019 reste sommaire sur les explications relatives aux effets chiffrées des nouvelles mesures en recettes des lois de Finances exécutées en 2019.

CHAPITRE III : INSUFFISANCES DANS LA GESTION DES DÉPENSES

1. Insuffisances dans la gestion des Biens et Services

Les dépenses d'« Utilisations des biens et services » sont des dépenses courantes. Elles sont inscrites au Budget (partie 0, titre 2) conformément à la nouvelle nomenclature budgétaire ».

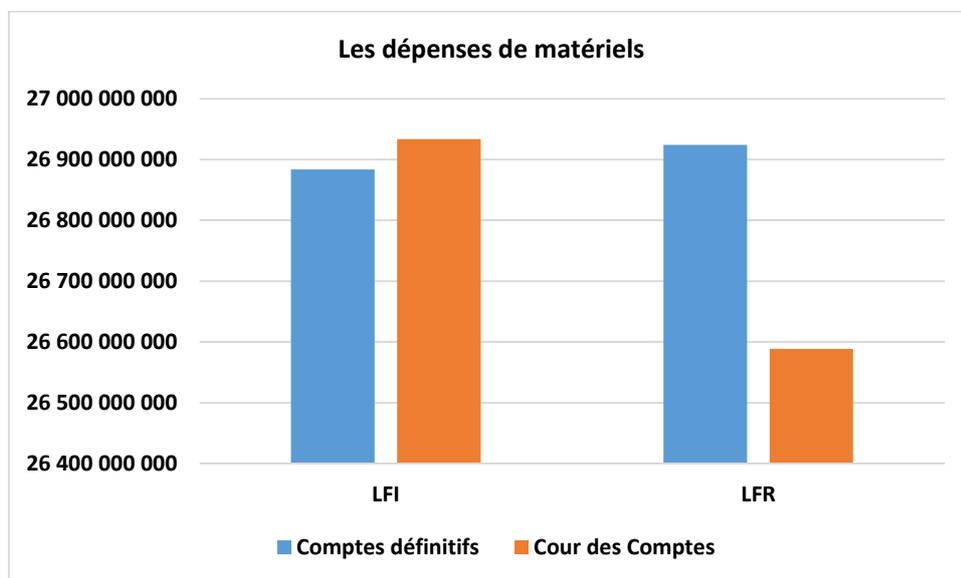
Ces dépenses peuvent être à caractère marchand ou non marchand. Elles sont affectées de plusieurs faiblesses :

1.1 Discordances des chiffres

Des discordances sont relevées dans les dépenses de biens et services comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau N° 3 : Les dépenses de matériels (en FDJ)

Sources	LFI	LFR
Comptes définitifs	26 883 819 777	26 924 319 777
Cour des Comptes	26 933 639 693	26 588 657 041
Ecart	-49 819 916	335 662 736



En comparant les dépenses en biens et services agrégées dans la LFI et la LFR d'une part, et leur reconstitution par la Cour à partir de la consommation des Institutions et Ministères utilisateurs, d'autre part, on constate des écarts : - **49 819 916 FDJ** pour la LFI, et **335 662 736 DJF** pour la LFR.

1.2 Incohérence des Chiffres

Les dépenses d'« *Utilisations des biens et services* » de la LFI 2019, sont arrêtées à **26 883 819 777 FDJ** (page 98 de la LFI) alors que dans le même document figure une autre information qui chiffre cette ligne budgétaire à **28 906 Millions FDJ** (page 49 de la LFI).

En ce qui concerne les réalisations, les informations fournies dans la partie explicative du PLR, les dépenses de la ligne budgétaire « *Utilisations des Biens et Services* » sont exécutées à **29 570 612 546FDJ** (page 48 du PLR). Or, dans le même document, nous retrouvons des exécutions qui se chiffrent à **30 591 861044 FDJ** (page 57 du PLR). Ces chiffres consolidés différemment faussent la lisibilité des documents budgétaires.

Ces incohérences des chiffres sont dues à une présentation de ces dépenses tantôt sous l'angle « *dépenses utilisations biens et services* », tantôt sous l'angle « *dépenses de matériels* », sans pour autant expliquer la méthode de consolidation qui permet de passer de l'une à l'autre. La Cour fait observer que la présentation de ces dépenses sous l'angle « *dépenses de matériels* » n'est pas soutenue par la nouvelle nomenclature en vigueur depuis 2012.

Le Ministère du Budget doit abandonner cette appellation qui fausse la présentation et la bonne compréhension des chiffres de cette rubrique.

Réponses de la Direction de l'Exécution Budgétaire**DISCORDANCES DES CHIFFRES**

La loi de Règlement est élaborée à partir du Compte Administratif de l'État qui est à l'addition de 24 comptes administratifs tirés du Système de gestion des Finances Publiques installé et utilisé par le Ministère du Budget dans l'exécution des lois des Finances. Ces états comptables consolidés avec le Trésor National en fin d'exercice, sont essentiels pour la transparence du système de gestion des finances publiques.

-Dépense en « Utilisations des Biens et Services »

Les réalisations 2019 regroupées sur la rubrique « Utilisations des Biens et Services » se décomposent, ainsi : voir tableau récapitulatif

Dépenses	Réalisations au 31 Décembre 2019
MATÉRIELS CIVILS	24 538 891 027 FDJ
MATÉRIELS MILITAIRES	3 590 148 422 FDJ
AMISOM	2 612 000 000 FDJ
TOTAL	30 741 039 449 FDJ

Concernant cette remarque sur la discordance des chiffres, les états comptables tirés du Système « CORIOLIS » sont au chiffre de 29 570 612 546 FD contrairement au tableau présenté dans la LFR 2019. Nous vous rappelons que les données sont réparties par Titre selon la nouvelle Nomenclature. Ainsi, cette différence de 2 Milliards découle du Budget accordé par l'AMISOM aux Forces Armées Djiboutiennes. Les données concernant les dépenses de l'AMISOM sont saisies et gérées par la Direction de la Dette Publique, et les informations sont directement transmises à la Direction du Budget. Pour votre information, la Direction du Budget est responsable du pilotage des dépenses de l'État en cours d'exécution, et lors de l'élaboration et de la clôture des résultats des lois des Finances. Elle s'appuie sur les informations fournies par les différentes Directions intervenant dans la Chaîne des Dépenses.

Le rapport de présentation du PLR se réfère à l'ancienne nomenclature, soit une présentation sous l'angle « dépenses de matériels » (page 57) qui se présente ainsi qu'il suit :

Tableau N° 4 : Les dépenses de matériels

	LFR 2019	LR 2019	ECART	Tx Exécution
DEPENSES DE MATERIEL	28 867 112 119	30 591 861 044	1 724 748 925	106%
MATERIEL CIVIL	21 063 112 119	23 374 107 640	2 310 995 521	111%
MATERIEL MILITAIRE	6 394 000 000	6 352 913 774	-41 086 226	99%
Interieur	2 903 000 000	2 948 323 528	45 323 528	102%
Exterieur	3 491 000 000	3 404 590 246	-86 409 754	98%
Entretien	1 410 000 000	864 839 630	-545 160 370	61%

Réponses de la Direction de l'Exécution Budgétaire**INCOHERENCES DES CHIFFRES**

Concernant votre remarque dans le rapport sur la notion « utilisations des Biens et Services » et « Dépenses de Matériels », nous reconnaissons volontiers l'erreur de frappe qui s'est glissée dans le rapport.

Par conséquent, nous tenons à vous informer qu'il n'existe aucune irrégularité ou incohérence mais simplement une erreur de frappe. Ces deux (2) termes sont juste synonymes.

La Cour rappelle que les termes et la classification requis par la nouvelle nomenclature doivent être de rigueur.

2. Insuffisances dans la gestion des dépenses d'investissement

La revue des dépenses d'investissement a donné lieu à des observations relatives à la traçabilité dans la nomenclature budgétaire et à des incohérences dans la présentation des chiffres.

Par exemple, s'agissant des prêts projets, la Cour enregistre un montant de **14 512 millions FDJ** en prévisions, et **11 716 millions FDJ** en réalisations. Or, le Projet de Loi de Règlement (PLR) indique un montant de **15 261 millions FDJ** en prévisions et **11 978 millions FDJ** en réalisations (Voir page 73 PLR).

La Cour demande au Ministère du Budget de faciliter la lisibilité des informations fournies sur Coriolis, puisqu'elles font partie intégrante du PLR, aux termes de l'article 37 de la loi n° 107 relative aux lois de Finances.

3. Insuffisances dans la gestion des dépenses communes

Le projet de loi de règlement (PLR) affiche un montant de **12 375 385 954 FDJ**, soit un taux d'exécution de l'ordre de 141%. La revue de cette ligne a donné lieu à des observations relatives à des dépassements. La Cour a demandé des justifications au Ministère du Budget.

Réponses de la Direction de l'Exécution Budgétaire

Les Dépassements sur les Dépenses Communes

Les Charges communes

Cette catégorie relève du Ministère du Budget, bien qu'elle soit destinée à couvrir les dépenses qui ne peuvent être imputées sur le budget des autres Départements Ministériels.

Les Ministères dépensiers soumettent souvent leur demande directement au Ministre du Budget, compte tenu de la nature de ces dépenses communes qui présentent souvent un caractère urgent.

Les dépassements sur ces lignes budgétaires

L'écart enregistré est principalement imputable aux dépenses communes et particulièrement à la ligne « Appui à divers programmes sociaux » avec un dépassement conséquent qui s'explique par la prise en charge :

- des constructions et rénovations des écoles rurales
- de la Lutte contre la Sècheresse (forages, retenues d'eau...etc.)
- de la Lutte contre les Épidémies : le Virus Chikungunya, COVID 19

CHAPITRE IV : DES FAIBLESSES LIÉES À LA PRODUCTION DE L'INFORMATION

La faiblesse de la production des information relatives au budget de l'État sont récurrentes et sont liées principalement aux dépôts des comptes du budget de l'État, à travers **l'absence du Compte Général de l'Administration des Finances, la faiblesse des comptabilités des administrateurs des crédits, (ensemble des Ministères sectoriels), des carences des comptes du Trésor et du compte administratif de l'ordonnateur du Budget de l'État.**

1. Compte Général de l'Administration des Finances

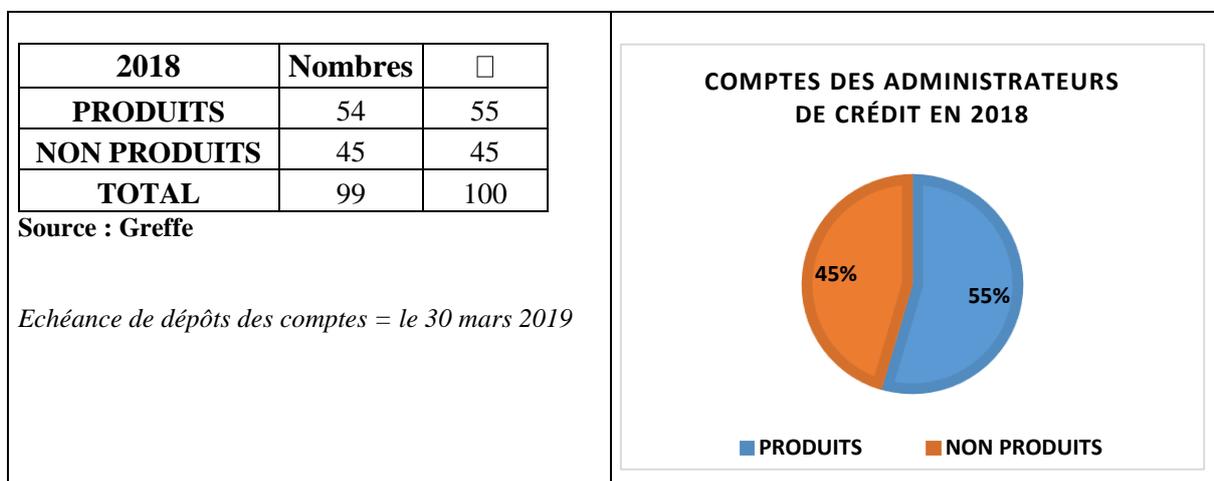
La transmission du Compte Général de l'Administration des Finances est de la responsabilité du Ministère du Budget en application des dispositions de l'article 138 du décret N°2001-0012/PR/MEFPCP du 02 janvier 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique.

C'est pourquoi, la Cour exhorte à nouveau le Ministre du Budget à faire prendre des dispositions en vue de l'élaboration du compte général de l'Administration des Finances dans les meilleurs délais.

2. Comptabilité des administrateurs des crédits

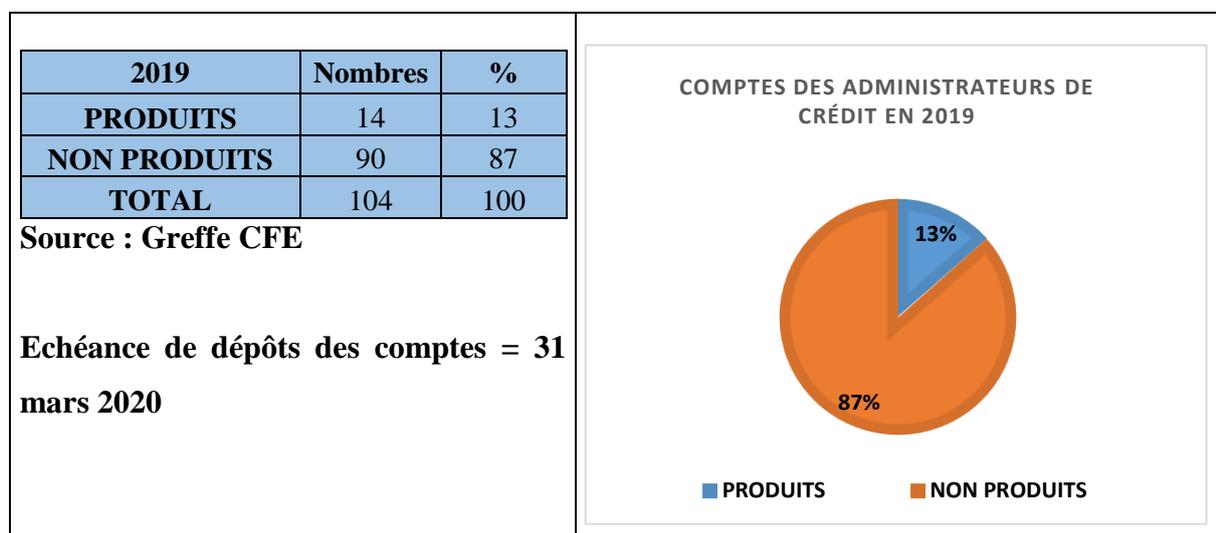
La comptabilité des administrateurs de crédits souffre encore d'un faible taux de dépôts des comptes de 2018 exigibles en 2019.

Tableau N°4: Situation des dépôts des comptes des administrateurs de crédit de l'exercice 2018



Les administrateurs de crédits qui ont déposés leurs comptes auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 54 contre 99 inscrits à la base de données des administrateurs des crédits soit 55% de comptes déposés.

Tableau N°5 : Situation des dépôts des comptes des administrateurs de crédit de l'exercice 2019



L'impact de la crise de la Covid-19 est visible sur le taux de dépôts des comptes, avec un recul de plus 42%.

3. Les comptes du Trésor

Par ailleurs, la Cour relève que la balance de la DTG de l'année 2019 au même titre que celles établies en 2016, 2017 et 2018 ne rend pas compte des opérations financières de l'État. Les efforts déployés pour faire basculer la comptabilité du Trésor dans un seul système n'ont pas produit de résultat à ce jour.

De plus, la transcription des opérations patrimoniales de l'État reste en souffrance, celles-ci n'apparaissant pas dans les comptes produits par le DTG.

De même, cette balance ne comprend pas les opérations liées aux financements extérieurs exceptés les paiements de la Dette de l'État.

Cette situation relevée en 2017 et 2018 par la Cour qui a recommandé un plan de redressement, est restée en l'état.

C'est pourquoi la Cour exhorte le Ministre du Budget à prendre des actions urgentes pour redresser la comptabilité de l'État.

4. Comptes de l'Ordonnateur du Budget de l'État

Concernant le compte de l'Ordonnateur, la Direction de l'Exécution Budgétaire a transmis à la Cour la situation des dépenses, le 21 juin 2020, sous la référence 1232/DEB/MB/2020.

Toutefois, elle n'a pas reçu la situation des recettes, cette responsabilité étant confuse depuis la mise en place du système dit « AMR ».

Dans les suites des RELF 2017 et 2018, le Ministère du Budget s'est engagé à lever les équivoques sur l'exercice de la qualité d'ordonnateur délégué des recettes. La Cour reste en attente à ce jour.

Réponse de la Direction de l'Exécution Budgétaire

Dans votre rapport vous précisez dans le chapitre 4 (des faiblesses liées à la production de l'information), que le Ministère de Budget n'est pas en conformité avec l' article 138.

Néanmoins, il est à noter que le Ministère du Budget, depuis l'année 2007, avec la suppression des rôles et l'adoption du Système «AMR», les directeurs des Recettes (Directes et Indirectes) sont ordonnateurs des recettes recouvrées au cours de l'année.

Autrement dit le Ministère, notamment la Direction du Budget, intégrera un nouveau article dans la LFI 2021, qui précise la responsabilité de chaque responsable dans l'exécution des Lois des Finances en matière des Recettes et des Dépenses publiques.

La Cour prend note de la volonté du Ministère du Budget de préciser les responsabilités en matière d'exécution des recettes et des dépenses. En ce sens, elle doit rester attentive aux dispositions contenues dans la LFI 2021.

CHAPITRE V : VUE D'ENSEMBLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2019

1. Les recettes

Les recettes du budget de l'État, selon le PLR, sont arrêtées au 31.12.2019 à un total de **cent quarante-trois milliards trois cents trente-neuf millions neuf cent cinquante-trois mille cent quarante-trois Francs Djibouti (143 339 953 143 FDJ)** et de **cent cinquante-deux milliards huit cent vingt-trois millions cinquante mille francs Djibouti (152 823 050 000 FDJ)** pour des prévisions, soit un taux d'exécution de 93,79%.

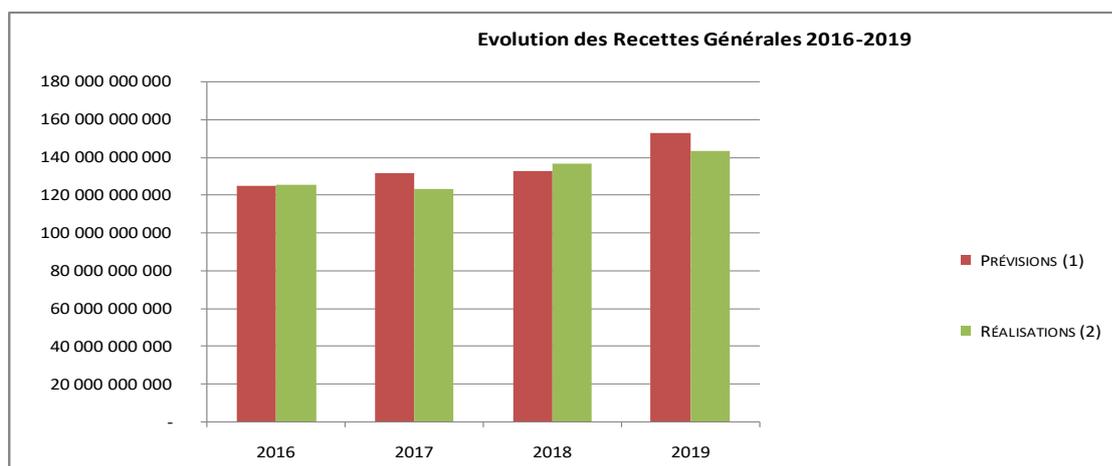
Les recettes de l'État sont constituées des recettes courantes, des actifs non financiers et des actifs financiers. Les actifs non financiers sont les ventes de logements. Les actifs financiers correspondent aux projets d'investissements.

1.1 Évolution des recettes générales du budget de l'État

L'évolution des prévisions et des réalisations des recettes est présentée aux tableaux et graphiques suivants pour les années 2016 à 2019.

Tableau N°6 : Évolution des Recettes Générales 2016-2019 (en FDJ)

Années	Prévisions (1)	Réalizations (2)	Ecart		Taux d'Exécution
			Valeur (2)-(1)	%	
2016	125 099 651 363	125 305 941 809	206 290 446	0,20%	100,16%
2017	131 646 000 000	123 412 787 571	-8 233 212 429	-6,30%	93,75%
2018	132 798 032 970	136 336 484 669	3 538 451 699	2,70%	102,66%
2019	152 823 050 000	143 339 953 143	-9 483 096 857	-6,20%	93,79%

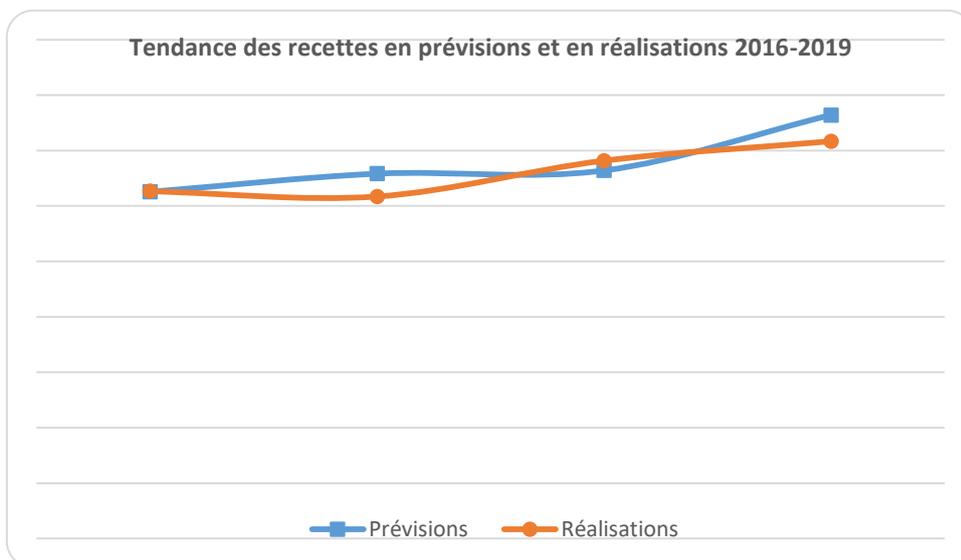


Les prévisions des recettes augmentent depuis 2016, en passant de **125 099 651 363 FDJ** à **152 823 050 000 FDJ en 2019**, soit une progression des recettes escomptées de **27 723 398 637 FDJ**.

Les réalisations passent de **125 305 941 809 FDJ** à **143 339 953 143 FDJ** entre 2016 et 2019, soit une progression en valeur absolue de **18 034 011 334 FDJ**, représentant **14,39% des réalisations de 2016**.

Pour la gestion de 2019, les recettes réalisées enregistrent une moins-value de **9 483 096 857 FDJ**, avec un taux d'exécution de **93,79%**

La tendance des recettes en prévisions et en réalisations est illustrée au graphique ci-dessous.



Les recettes du budget de l'État sont composées des recettes courantes, des actifs non-financiers et des actifs financiers. En 2019, les recettes courantes représentent 90% des recettes générales. C'est pourquoi, l'analyse porte principalement sur ces recettes courantes.

1.2 Les recettes courantes

Les recettes courantes sont composées :

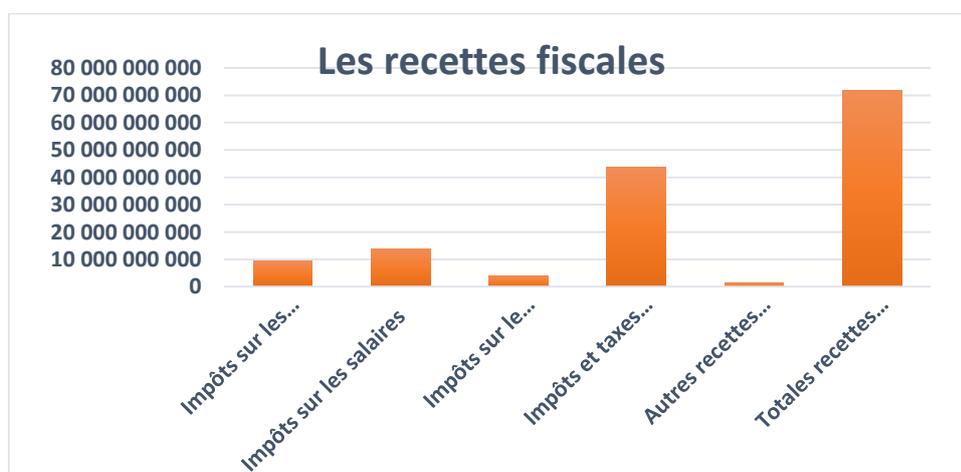
- Des recettes fiscales ;
- Des dons ;
- Des autres recettes.

1.2.1 Les recettes fiscales

Les recettes fiscales constituent la première source de revenus du budget général. Elles sont composées des impôts sur les bénéfices professionnels, des impôts sur les salaires, des impôts sur le patrimoine, des impôts et taxes intérieurs sur les biens et services et des autres recettes fiscales. Les recettes fiscales sont détaillées au tableau suivant :

Tableau N°7 : Les recettes fiscales (en FDJ)

Recettes fiscales	2019	Poids
Impôts sur les bénéfices professionnels	9 319 480 020	12,96%
Impôts sur les salaires	13 711 145 653	19,07%
Impôts sur le patrimoine	3 949 510 325	5,49%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	43 637 908 976	60,70%
Autres recettes fiscales	1 277 480 298	1,78%
Totales recettes fiscales	71 895 525 272	100,00%

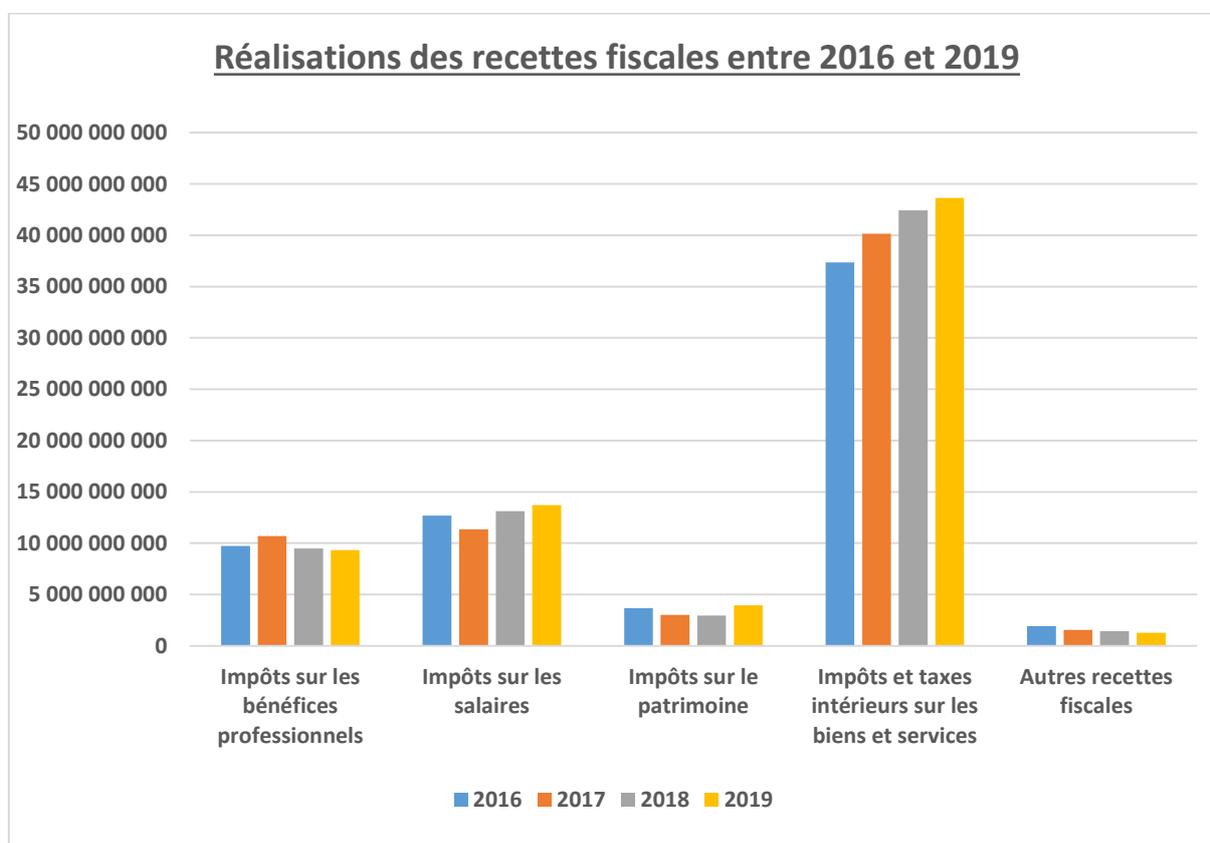


1.2.2 Évolution des réalisations des recettes fiscales

Entre 2016 et 2019, les recettes fiscales ont connu une hausse. Elles passent de **65 392 700 426 FDJ** à **71 895 522 272 FDJ**, soit une augmentation de 9,94 %. Le bon résultat des réalisations des recettes fiscales de 2019 est imputable principalement aux écarts positifs enregistrés par *les Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services* (+ 6 272 702 238 FDJ), *l'ITS* (+ 1 036 058 62 FDJ) et *les Impôts sur les patrimoines* (+ 270 668 854 FDJ).

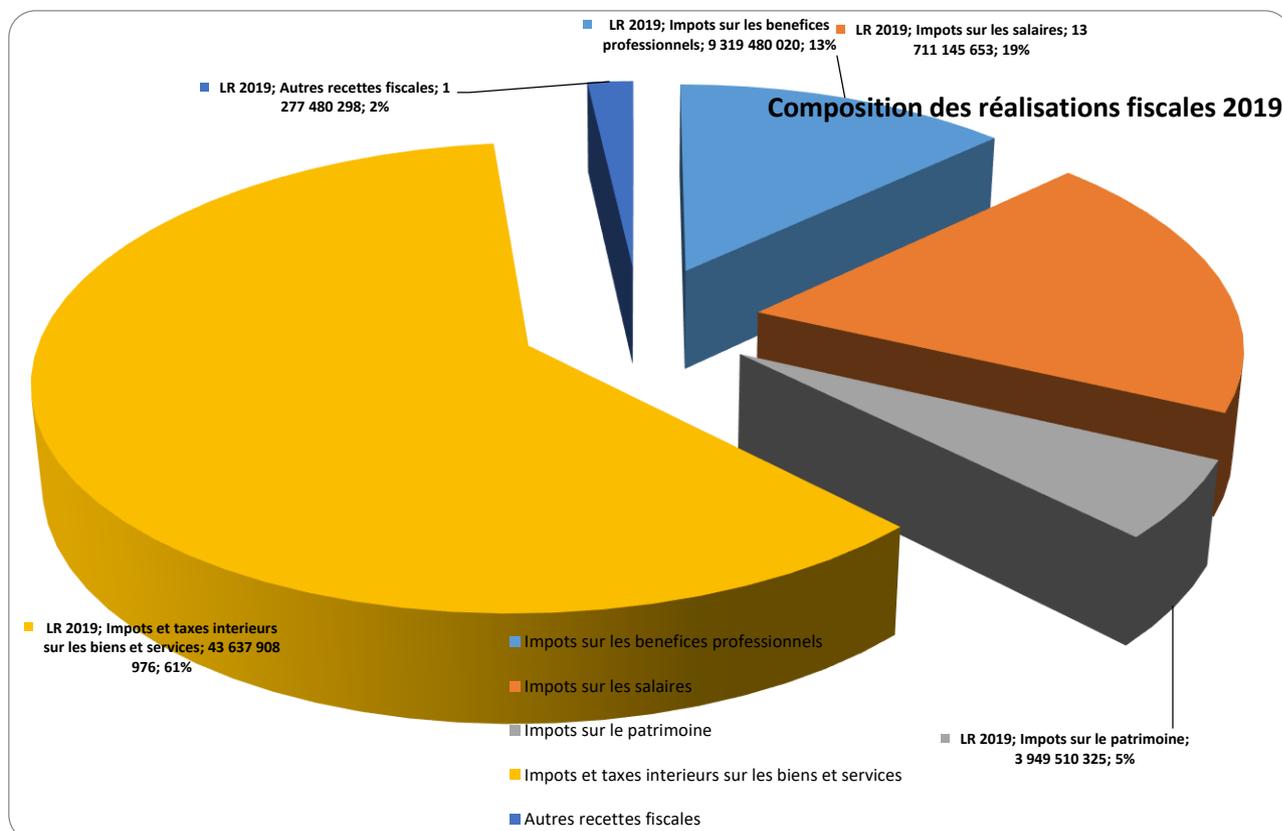
Tableau N°8 : Réalisations des recettes fiscales entre 2016 et 2019 (en FDJ)

Recettes fiscales	2016	2017	2018	2019	Écart 2016-2019	
Impôts sur les bénéfices professionnels	9 745 362 004	10 705 260 450	9 500 863 309	9 319 480 020	- 425 881 984	- 4,37%
Impôts sur les salaires	12 675 087 028	11 337 494 953	13 136 595 740	13 711 145 653	1 036 058 625	8,17%
Impôts sur le patrimoine	3 678 838 471	3 028 544 998	2 967 490 056	3 949 510 325	270 671 854	7,36%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	37 365 206 738	40 160 649 152	42 416 049 908	43 637 908 976	6 272 702 238	16,79%
Autres recettes fiscales	1 928 206 185	1 546 336 564	1 432 195 922	1 277 480 298	- 650 725 887	-33,75%
Totales recettes fiscales	65 392 700 426	66 778 286 117	69 453 194 935	71 895 525 272	6 502 824 846	9,94%



1.2.3 Composition des recettes fiscales

En 2019, dans la composition des recettes fiscales, les poids respectifs des différents impôts restent globalement stables avec une prépondérance de l'impôt sur les biens et services.



1.3 Les Dons

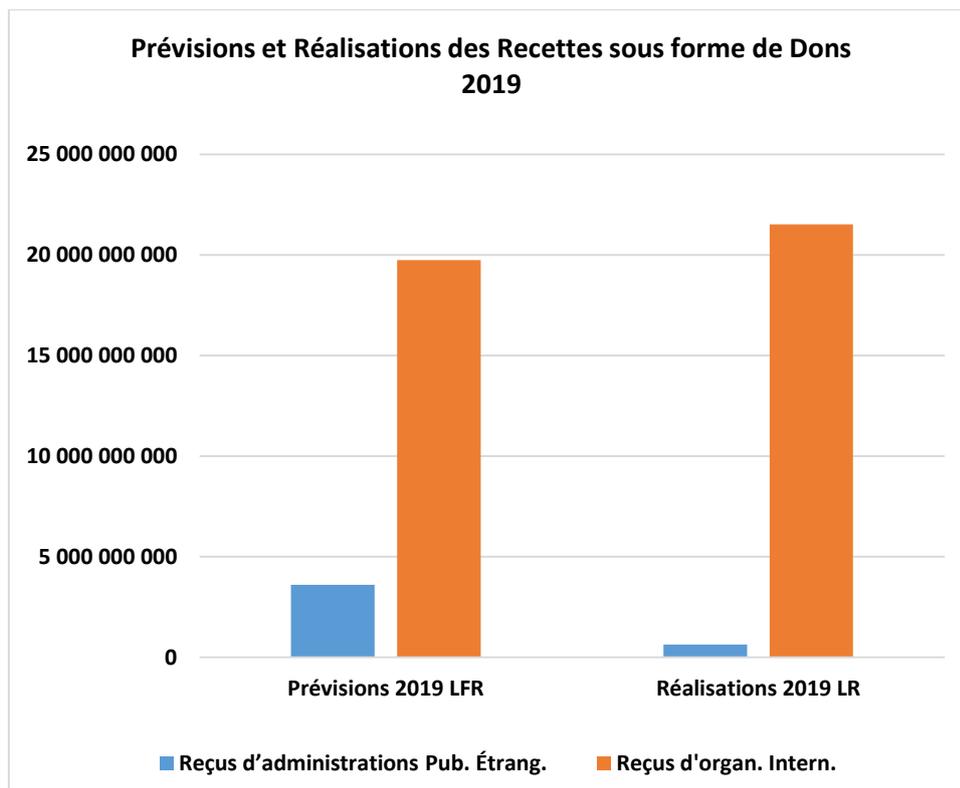
Les dons enregistrent un taux d'exécution de 94,9% avec un montant de **22 160 958 896 FDJ**. Par rapport aux prévisions (**23 342 050 000 FDJ**), les dons reçus en 2019 affichent une baisse de **1 181 091 104 FDJ**.

Les dons se répartissent entre ceux reçus d'administrations publiques étrangères et ceux en provenance d'organisations internationales.

Ce sont principalement les dons en provenance des administrations publiques étrangères qui expliquent le faible taux d'exécution de cette rubrique (17,7%).

Tableau N°9 : Prévisions et Réalisations des Recettes sous forme de Dons 2019 (en FDJ)

	Prévisions 2019 LFR	Réalisations 2019 LR	Écart	% Exécution
Reçus d'administrations Pub. Étrang.	3 601 000 000	636 000 000	-2 965 000 000	17,7%
Reçus d'organ. Intern.	19 741 050 000	21 524 958 896	1 783 908 896	109,0%
Total	23 342 050 000	22 160 958 896	-1 181 091 104	94,9%



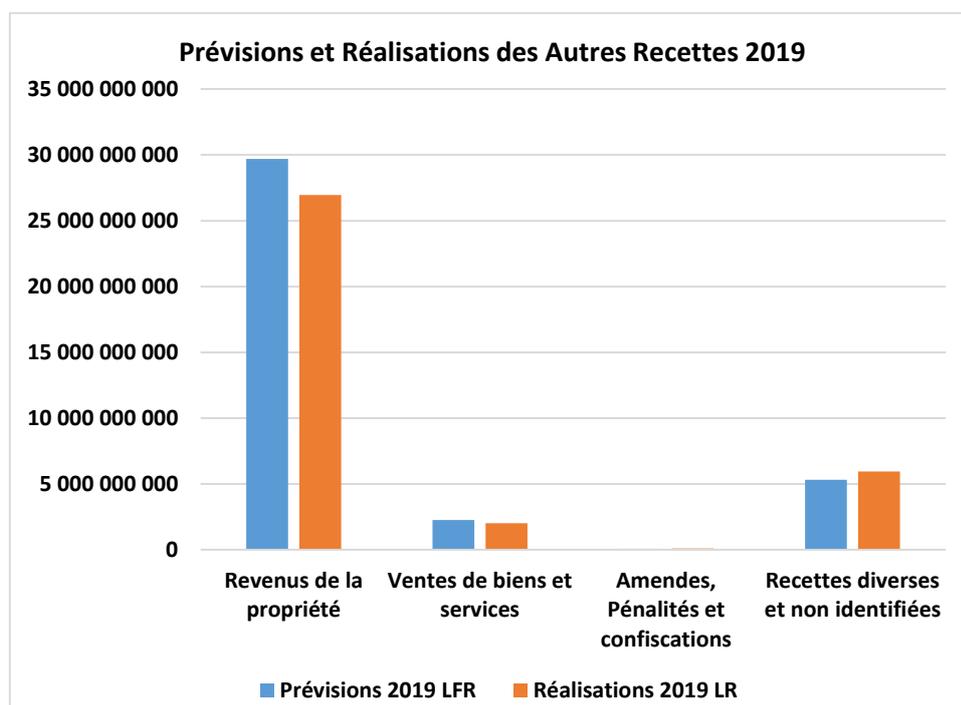
1.4 Les autres recettes

Les autres recettes sont constituées des « *revenus de la propriété* », des « *ventes de biens/services* », des « *amendes et pénalités* » et des « *recettes diverses et non identifiées* ».

Elles sont arrêtées en 2019 comme au tableau suivant :

Tableau N°10 : Prévisions et Réalisations des Autres Recettes 2019 (en FDJ)

	Prévisions 2019 LFR	Réalisations 2019 LR	Écart	% Exécution
Revenus de la propriété	29 686 843 000	26 958 109 013	-2 728 733 987	90,81%
Ventes de biens et services	2 264 425 511	2 031 178 376	-233 247 135	89,70%
Amendes, Pénalités et confiscations	86 137 374	114 643 827	28 506 453	133,09%
Recettes diverses et non identifiées	5 325 595 837	5 952 436 000	626 840 163	111,77%
	37 363 001 722	35 056 367 216	- 2 306 634 506	93,8%



Selon le PLR pour 2019, les « Autres Recettes » sont exécutées à hauteur de **35 056 367 216 FDJ**, ce qui représente 93,8% des prévisions. Elles étaient budgétisées pour un montant de **37 363 001 722 FDJ**. La moins-value enregistrée est de **2 306 634 506 FDJ**.

Pour la gestion 2019, le poste qui réalise la plus grande contre-performance en valeur relative est celui de la vente des biens et services (89,7%), tandis que celui du revenu de la propriété affiche la moins-value la plus marquée en valeur absolue avec un écart de **2 728 733 987 FDJ**.

2. Les dépenses

Selon la nouvelle nomenclature, les dépenses générales de l'État se répartissent en trois grandes rubriques : (i) les dépenses courantes, (ii) les Actifs non financiers (iii) les actifs financiers.

La première catégorie regroupe huit sous-rubriques. La deuxième partie, les actifs non-financiers, correspond aux investissements sur ressources intérieures, la contrepartie des projets ainsi que les dons sur financement extérieur. Les actifs financiers comprennent les amortissements de la dette, les emprunts-projets et la prise de participation aux entreprises nationales ainsi que le fonds de garantie.

Le tableau suivant présente une vue synoptique des catégories de dépenses de l'État.

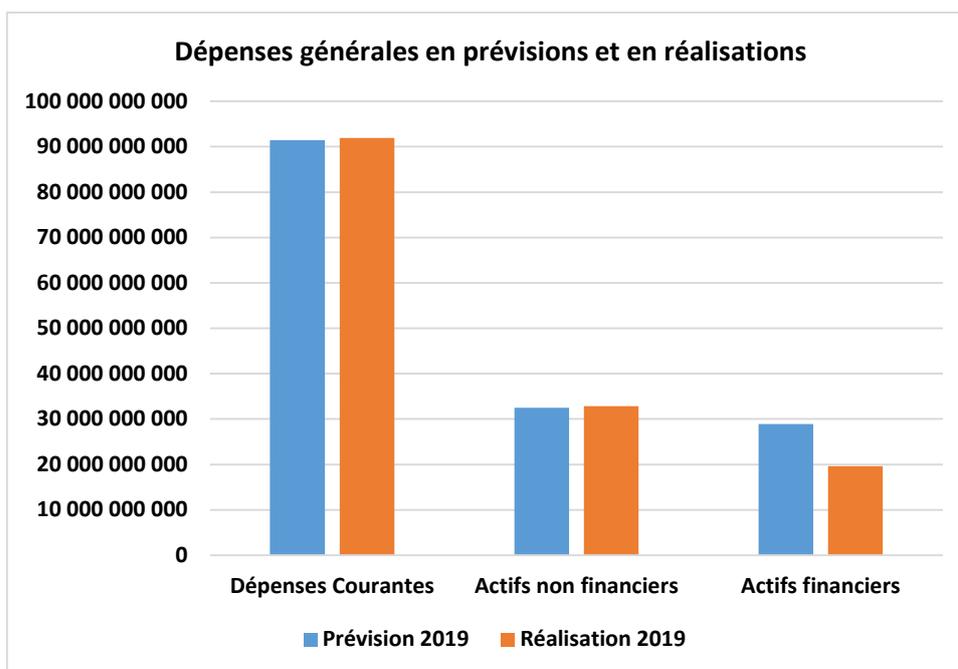
Tableau N°11 : Vue synoptique des catégories de dépenses de l'État

Partie 0 : Dépenses courantes	Partie 1 : Actifs non Financiers	Partie 2 : Actifs Financiers
1. Rémunérations des salaires	▪ Actifs fixes	▪ Intérieurs
2. Utilisations de biens et services	▪ Stocks	▪ Extérieurs
3. Intérêts	▪ Actifs non produits	
4. Subvention		
5. Dons		
6. Prestations sociales		
7. Prestations (matériel)		
8. Autres charges		
9. Reserve de crédits		

En 2019, les dépenses du budget de l'État ont évolué comme le montrent le tableau et le graphique suivants :

Tableau N°12 : Dépenses générales en prévisions et en réalisations (en FDJ)

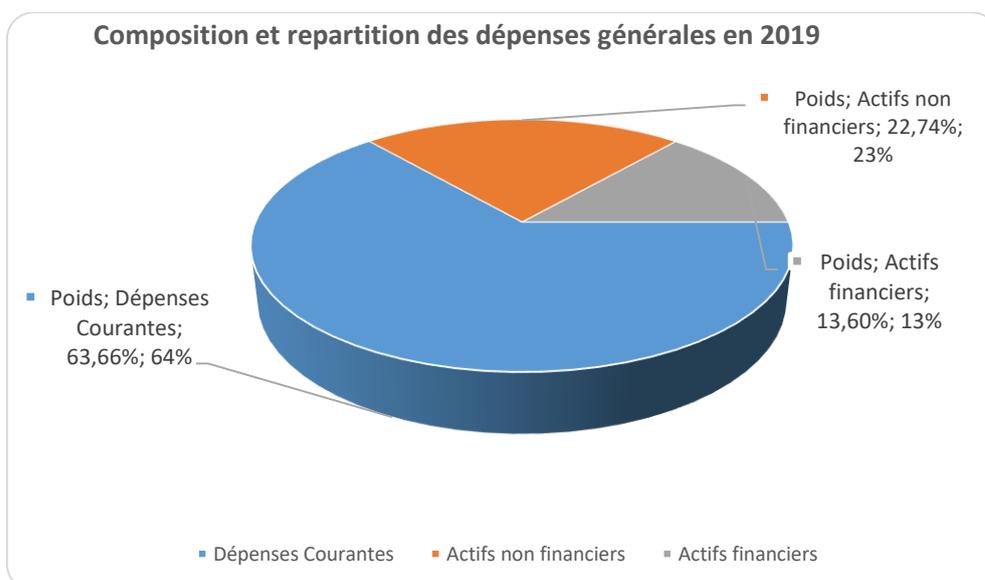
		Prévision 2019	Réalisation 2019	Écart Réal/Prév 2019	Poids	Taux d'exécution
Titres 0	Dépenses Courantes	91 424 031 088	91 928 712 825	504 681 737	64%	100,55%
Titres 1	Actifs non financiers	32 521 240 906	32 836 277 251	315 036 345	23%	100,97%
Titres 2	Actifs financiers	28 877 778 006	19 635 454 576	-9 242 323 430	14%	68,00%
	TOTAL	152 823 050 000	144 400 444 652	-8 422 605 348	100%	94,49%



En 2019, les dépenses effectives de l'État se chiffrent à **144 400 444 652 FDJ** contre une prévision de **152 823 050 000 FDJ**, d'où une économie de **8 422 605 348 FDJ**.

Si le titre 0 et le titre 1 connaissent respectivement des taux d'exécution de 100,55% et 100,97%, celui du titre 2 « **Actifs financiers** », n'est que 68% avec des crédits inutilisés à hauteur de **9 242 323 430 FDJ**.

Les dépenses générales du budget de l'État sont dominées par les dépenses courantes qui représentent 63.66% du total général, comme illustré au graphique ci-après.



La Cour note que la part des dépenses courantes a diminué entre 2018 et 2019 puisque ce poste consommait 65% des dépenses générales en 2018 pour un montant **91 841 007 898 FDJ**.

Les dépenses générales de l'État se chiffrent à **142 120 023 382 FDJ** contre une prévision de **132 798 032 968 FDJ** d'où un dépassement de crédits de **9 321 990 414 FDJ**.

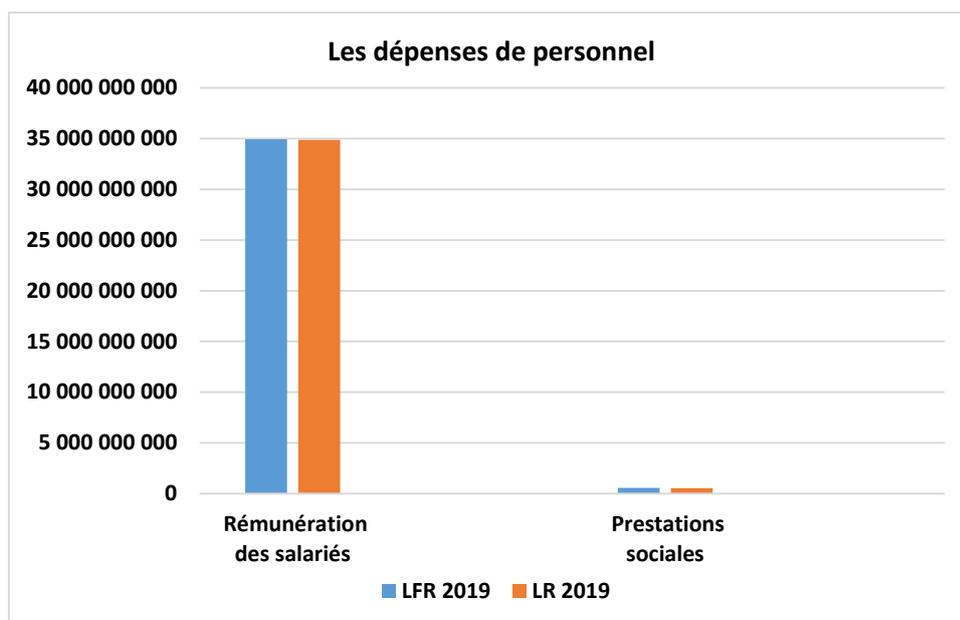
Les recommandations de la Cour des Comptes sur la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts ne sont pas observées.

2.1 Les dépenses de personnel

Conformément à la nouvelle nomenclature, les dépenses de personnel sont contenues dans la **Partie 0 : Dépenses Courantes** et sont éclatées en **Titre 1 : Rémunérations Salariales** et **Titre 6 : Prestations Sociales**.

Tableau N°13 : Les dépenses de personnel (en FDJ)

	LFR 2019	LR 2019	ÉCART	TAUX D'EXÉCUTION
Titre 1 : Rémunération des salariés	34 953 194 171	34 879 689 871	-73 504 300	99,79%
Titre 6 : Prestations sociales	555 336 154	532 838 290	-22 497 864	95,95%
TOTAL MASSE SALARIALE	35 508 530 325	35 412 528 161	-96 002 164	99,73%



En 2019, la masse salariale s'élève à **35 412 528 161 FDJ**, contre des prévisions de **35 508 530 325 FDJ**, soit un taux d'exécution de 99,73%. Ces réalisations se répartissent entre des rémunérations du personnel de l'État pour un montant de **34 879 689 871 FDJ** (34 953 194 171 FDJ en prévisions) et des prestations sociales à raison de **532 838 290 FDJ** (555 336 154 FDJ en prévisions).

2.2 Les dépenses d'utilisation de biens et services

Les dépenses « Utilisations des biens et services » sont les dépenses liées à l'utilisation des biens et services marchands et non marchands par l'administration.

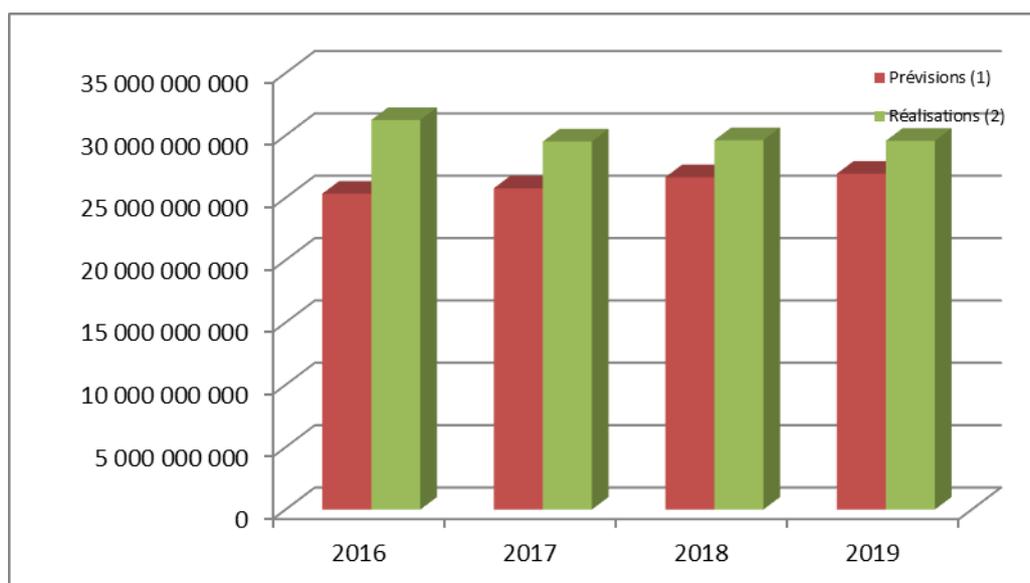
Pour l'année 2019, ces dépenses sont réalisées à **29,570 milliards** de francs Djibouti contre **29,616 milliards** de francs Djibouti pour l'année précédente. Les dépenses d'« utilisation des biens et services » de l'État passent de **31,24 milliards** de francs Djibouti en 2016 à **29,57 milliards** de francs Djibouti en 2019, soit une diminution de 9%. Toutefois, le taux d'exécution de ces dépenses à tendance, à la baisse entre la période 2016 et 2019 ; soit 123% en 2016 contre 107% en 2019, ce qui explique que les dépassements de crédits ont diminué progressivement pour la même période.

L'évolution des dépenses en utilisation de biens et services est illustrée par le tableau et le graphique ci-après :

Tableau N°14 : Situation des prévisions et réalisations « utilisation des biens et services » entre 2016 et 2019 (en FDJ)

Années	Prévisions (1)	Réalizations (2)	Écarts	Taux
			Valeur (2)-(1)	D'exécution (%)
2016	25 331 549 453	31 242 321 196	5 910 771 743	123,33%
2017	25 766 468 160	29 512 933 421	3 746 465 261	114,54%
2018	26 649 059 491	29 616 243 462	2 967 183 971	111,13%
2019	26 588 657 041	29 570 612 546	2 124 265 116	107,74%

Source : LFR ; LR 2016-2019



2.3 Les charges communes

Les dépenses communes qui dépendent administrativement du Ministère du Budget sont regroupées dans les dépenses du budget de l'État avec la nomenclature suivante :

Tableau N°15 : Les Charges Communes

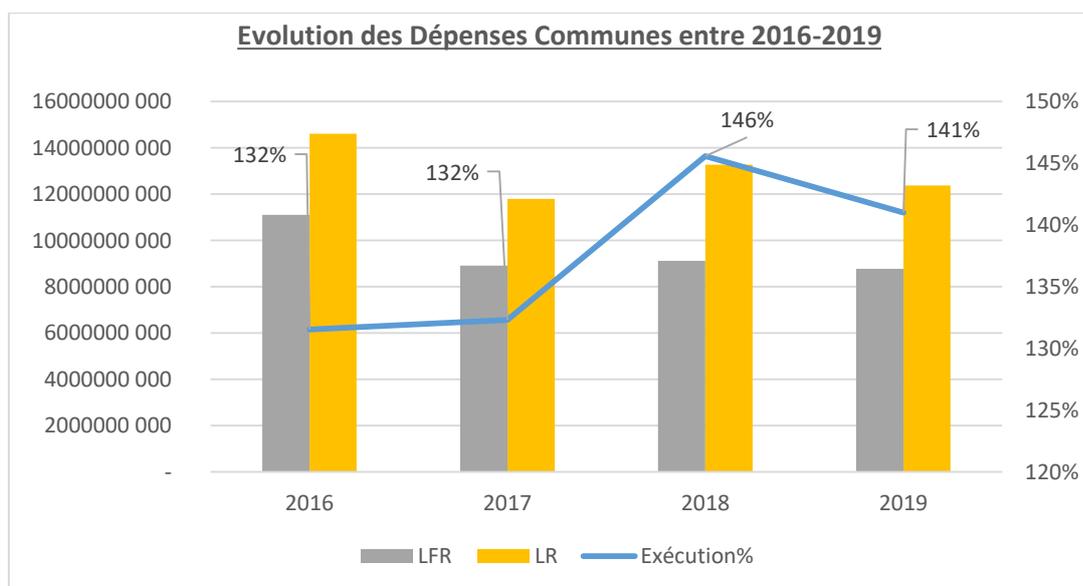
Section (Ministère)	Administration	Directions	Services	Récapitulatif
7 Ministère des Finances (<i>actuellement Ministère du Budget</i>)	40 Dépenses communes	0	00	7-40-00-00

Entre 2016 et 2019, les charges communes ont connu une baisse globale sur la période tant en prévisions qu'en réalisations. En prévisions elles passent de **11 110 444 632 FDJ** en 2016 à **8 776 340 013 FDJ** en 2019 tandis qu'en réalisations la baisse atteint **2 240165 005 FDJ**. Toutefois, le taux d'exécution entre 2016 et 2019 est en augmentation avec 132% en 2016 contre 141% en 2019. Ces dépassements sont principalement dus à la ligne « *Appuis à divers programmes sociaux* ». Cette situation est illustrée par le tableau et le graphique suivants :

Tableau N°16 : Évolution Dépenses Communes entre 2016-2019 (en FDJ)

Années	LFR	LR	Ecart	Exécution%
2016	11 110 444 632	14 615 550 959	3 505 106 327	132%
2017	8 916 395 107	11 799 440 828	2 883 045 721	132%
2018	9 119 079 915	13 275 376 009	4 156 296 094	146%
2019	8 776 340 013	12 375 385 954	3 599 045 941	141%

Source : LFR, LR 2016-2019



2.4 La dette publique

La dette publique correspond à l'ensemble des engagements financiers de l'État sous forme d'emprunt. Elle est composée de la dette extérieure (les prêts projets, les prêts programmes, et les prêts financiers) et de la dette publique intérieure (les prêts auprès des établissements publics et financiers).

Dans la nouvelle nomenclature, on retrouve les charges liées à la dette publique dans la partie 0 et dans la partie 2 du budget de l'État.

Partie 0 : Dépenses de fonctionnement

Section 07 : Ministère du Budget

Titre 3 : Intérêts

Partie 2 : Actifs financiers

Section 07 : Ministère du Budget

Titre 1 : Intérieure

Titre 2 : Extérieure

Depuis 2016, on constate une augmentation considérable du service de la dette qui passe de **8 600 405 090 FDJ** à **14 760 191 667 FDJ**.

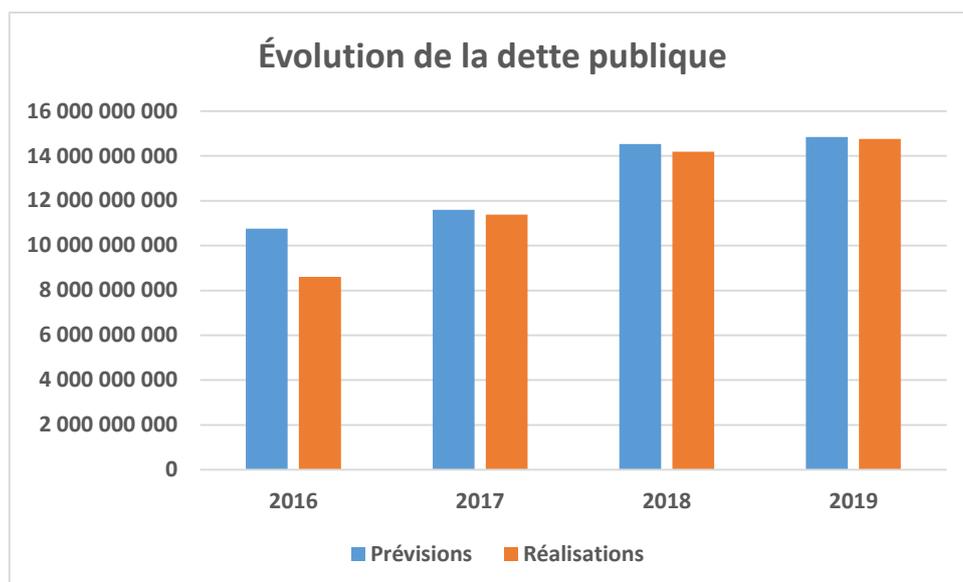
En 2019, les réalisations de la dette publique représentent moins 1% des prévisions.

Pour la même année, le paiement de la dette publique enregistre une hausse de 4% par rapport à l'année 2018 en passant de **14 193 616 960 FDJ** à **14 760 191 667 FDJ**.

Cette évolution est présentée dans le tableau et le graphique ci-dessous ;

Tableau N°17 : Évolution de la dette publique (en FDJ)

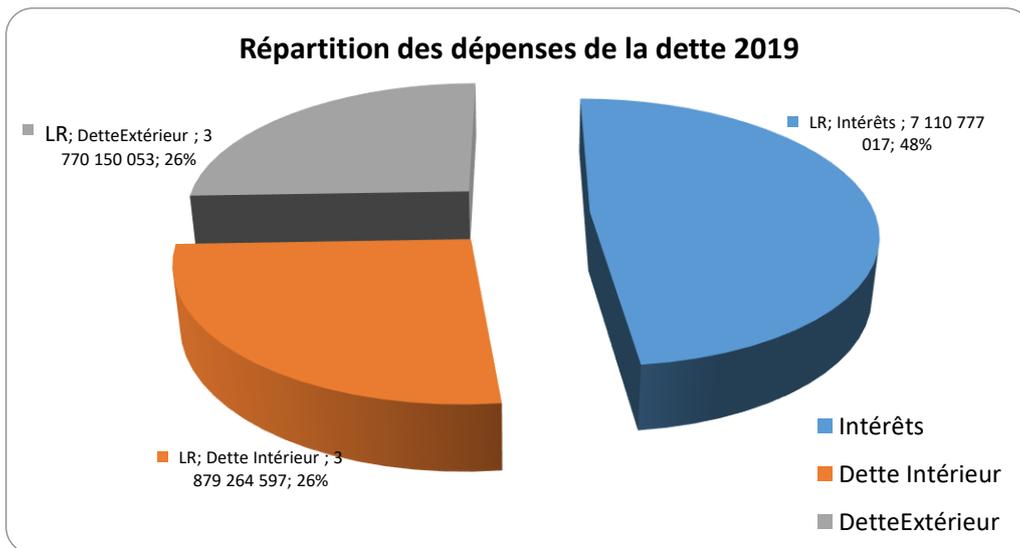
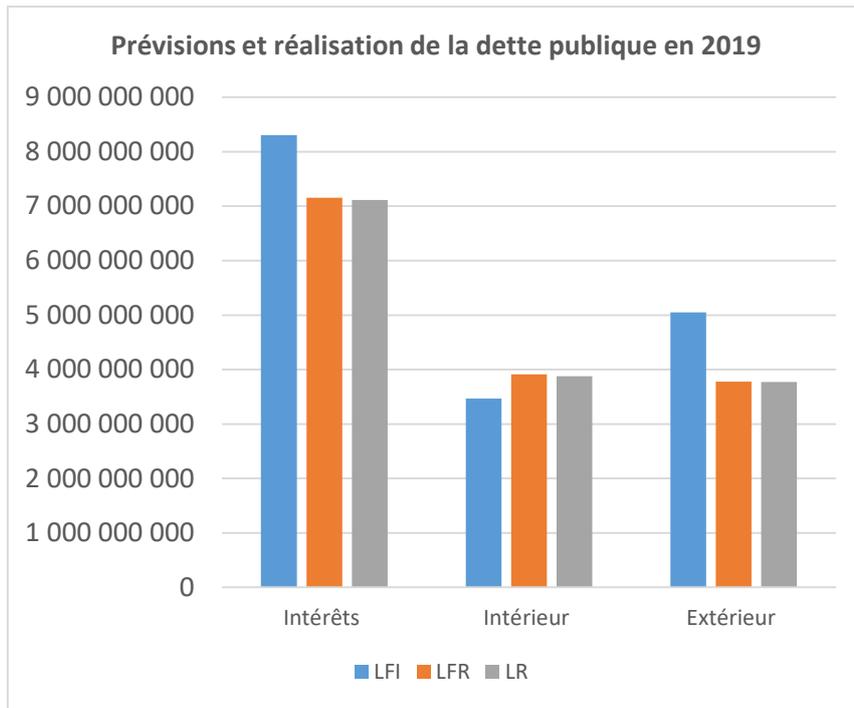
Années	Prévisions	Variations	%	Réalisations	Variations 2	%
2016	10 758 956 621	1 313 601 647	13,91	8 600 405 090	1 909 402 156	28,54%
2017	11 592 822 336	833 865 715	7,75	11 380 284 634	2 779 879 544	32,32%
2018	14 535 618 526	2 942 796 190	25,38	14 193 616 960	2 813 332 326	24,72
2019	14 844 698 691	309 080 165	2,13	14 760 191 667	566 574 707	3,99



En 2019, la dette publique a fait l'objet de paiement d'un montant de **14 760 191 667 FDJ** dont **7 110 777 017 FDJ** en intérêts et **7 649 414 650 FDJ** en principal. Les taux d'exécution sont de : 99,36% pour les intérêts, 99,20% pour l'amortissement de la dette intérieure et 99,82% pour l'amortissement de la dette extérieure comme présentés au tableau ci-dessous.

Tableau N°18 : Prévisions et réalisations de la dette publique en 2019 (en FDJ)

Intitulé	LFI	LFR	LR	Écarts	Exéc. %	Evolu. %
Intérêts	8 306 001 307	7 156 890 531	7 110 777 017	-46 113 514	99,36%	-0,64
Dette Publique						
Intérieur	3 466 348 413	3 910 705 386	3 879 264 597	-31 440 789	99,20%	-0,80
Extérieur	5 048 460 859	3 777 102 774	3 770 150 053	-6 952 721	99,82%	-0,18
Total dette publique	16 820 810 579	14 844 698 691	14 760 191 667	-84 507 024	99,43%	-0,57



CHAPITRE VI - DU SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Les recommandations relatives au cadre institutionnel et organisationnel de la gestion du budget de l'État ont porté, en particulier, sur la production de l'information, la reddition des comptes, la gestion de la dette publique, la présentation des documents budgétaires, les insuffisances dans la gestion des recettes et des dépenses.

La Cour a organisé plusieurs réunions de suivi de ses recommandations avec les hauts responsables du Ministère du Budget désignés par le Ministre.

Les résultats de ce suivi des recommandations indiquent qu'en 2019, la plupart des recommandations de la Cour restent pendantes.

La Juridiction a noté la volonté du Ministère du Budget d'« améliorer la transparence et la sauvegarde des deniers publics. » Il affirme avoir engagé un processus pour mettre en œuvre les recommandations qu'il a jugé les plus urgentes et les finaliser pour compter de l'année budgétaire 2021, à savoir :

- *Élaborer la loi de règlement dans les délais ;*
- *Clarifier les postes comptables et d'ordonnateurs en matière de recettes comme en matière de dépenses ;*
- *Revenir à la pratique règlementaire des budgets-annexes ;*
- *Établir les comptes de l'administration des finances.*

De plus, le Ministère du Budget (MB) confirme que les difficultés les plus épineuses sont logées à la Direction de la Trésorerie Générale.

Pour l'exercice 2019, la Cour note la persistance de certaines faiblesses institutionnelles qui continuent à entacher la gestion du budget de l'État, et qui entravent considérablement l'amélioration des conditions d'élaboration et d'exécution du budget national ainsi que la reddition des comptes de l'État.

Ces principales faiblesses sont :

- Le faible système de contrôle interne du MB ;
- L'absence de décret d'application de la loi organisant le MB et la loi organisant le MEFI ;
- L'absence de lien clair entre le budget annuel et la SCAPE à travers un dispositif juridique ;
- Les incohérences dans les fonctions d'ordonnateur et de comptable en matière de recettes et de financement extérieur (dont la dette) ;
- Les insuffisances dans la détermination des attributions, le rôle de la DTG et celui de la Direction de la Comptabilité Publique.

Un tableau récapitulatif des principales recommandations récurrentes est repris en fin de rapport.

Force est de constater que cet état n'a pas connu d'avancement significatif, les faiblesses récurrentes persistent.

**DEUXIÈME PARTIE : CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES
PUBLICS**

CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS ET DES ENTREPRISES PUBLICS

Les contrôles du secteur des Établissements et Entreprises Publics finalisés en 2020 concernent la Centrale d'Achat de Médicaments et des Matériels Essentiels (CAMME), l'Agence Djiboutienne des Routes (ADR) et l'Hôpital Général Peltier (HGP).

Cette partie comporte :

- Une synthèse portant sur les problématiques majeures de la gouvernance de ce secteur ;
- L'insertion de résumés d'anomalies spécifiques dans les entités contrôlées.

CHAPITRE I : DYSFONCTIONNEMENTS RELATIFS À LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS (EEP)

À l'instar des précédentes éditions, le Rapport Public Général 2021 présente une synthèse des observations de la Cour sur la gouvernance des Établissements et Entreprises publics. Cette tradition bien établie maintenant à une justification d'intérêt public.

En effet, la création des entités publiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion est une modalité de décentralisation technique permettant à l'État de se délester d'un service public et de le déléguer pour une prise en charge plus spécialisée et, en conséquence, plus efficace. Ainsi, tout dysfonctionnement dans la gouvernance d'un Établissement ou d'une Entreprise publique peut compromettre le service public social, culturel, sanitaire, sportif, éducatif, etc.

À cet égard, des dysfonctionnements récurrents sont relevés dans l'activité des entités contrôlées alors que la réglementation prévoit un dispositif de contrôle pour la régularité de leurs activités. Ces dysfonctionnements ont une portée limitée lorsqu'ils causent simplement des irrégularités. Mais, dans certains cas, ils constituent de véritables défaillances susceptibles de compromettre la maîtrise de pilotage de la performance.

Dans tous les cas, ils résultent, même indirectement, d'un exercice insuffisant du pouvoir d'orientation et de contrôle relevant des décideurs.

1. Le rôle des autorités responsables du niveau stratégique sur le fonctionnement des Établissements et Entreprises Publics (EEP)

Le cadre institutionnel des Établissements Publics prévoit un dispositif d'orientation et de contrôle qui permet d'éviter les dérapages dans le fonctionnement ou d'y mettre fin dès leurs premières manifestations. En effet, les organes d'exécution sont des maillons opérationnels pour les missions de ces entités, puisqu'ils mettent en œuvre les décisions et les orientations arrêtées par des autorités ou des instances supérieures.

1.1 Les attributions du Ministre de tutelle en matière de contrôle

Le rattachement d'un Établissement Public au Ministère de tutelle confère à ce dernier un pouvoir de contrôle dans le respect de l'autonomie de gestion consacrée par les statuts de l'entité publique.

En effet, l'article 2 de la loi N 2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant définition et gestion des Établissements Publics dit : « Les Établissements Publics (...) sont rattachés aux différents Départements Ministériels, en raison de la nature de leur activité. Ce lien purement fonctionnel (...) permet aux Ministères de rattachement d'exercer un contrôle et un suivi à posteriori des activités de ces Établissements par :

- 1- le contrôle à posteriori des décisions du Conseil d'Administration,
- 2- l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés,
- 3- l'évaluation de la gestion de l'Établissement ».

1.2 Les attributions du Conseil d'Administration en matière de contrôle

Le Conseil d'Administration doit assurer le contrôle de la Direction Générale chargée d'exécuter ses décisions. Il tient ce pouvoir de l'article 6 de la loi N°2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant définition et gestion des Établissements Publics : « Le Directeur est supervisé par le Conseil d'Administration qui peut, à toute époque de l'année, opérer les vérifications nécessaires et les contrôles qu'il juge opportuns. Il peut également requérir que le Directeur lui communique tous les documents qu'il estime nécessaires.

Le Directeur présente un rapport d'activités trimestriel au Conseil d'Administration ».

1.3 Le contrôle des EEP dévolu au Ministre des Finances, Chargé du portefeuille de l'État

En raison de la prépondérance des ressources de l'État dans le fonctionnement des Établissement Public, le Ministre en charge des Finances doit veiller à leur bonne marche, conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi N°2/AN/98/4^{ème} L du 21 janvier 1998 portant définition et gestion des Établissements Publics :

« Pour l'État, le suivi des Établissements Publics, des Entreprises Publiques et de toute autre Société où l'État (ou autres personnes morales de droit public) détient une part du capital social est assuré par un Département du Ministère des Finances et de l'Économie Nationale ».

Par ailleurs, les attributions du Ministre chargé des Finances sont renforcées dans les Entreprises Publiques. Ainsi, il lui incombe d'en assurer « l'administration, la gestion et la rentabilisation du Portefeuille de l'État (...) », en vertu des dispositions de l'article 2 alinéa e) de la loi N°55/AN/19/8^{ème}L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises Publiques.

Au vu des attributions en matière de contrôle ci-dessus rappelées, la récurrence des irrégularités dans le fonctionnement des organes des Établissements Publics pourra être maîtrisée, si les autorités compétentes se saisissent résolument de ces anomalies.

2. Les irrégularités dans le fonctionnement des organes dirigeants des Établissements et Entreprises Publics

Les insuffisances et irrégularités ci-dessous affectent le fonctionnement des Établissements et Entreprises Publics ;

- Dépassement du mandat des membres du Conseil d'Administration (CA) ;
- Non tenue du registre des délibérations du CA ;
- Non-respect du nombre de réunions fixé par les textes ;
- Inexistence ou non approbation de l'organigramme ;
- Non-respect du Code des Marchés Publics ;
- Difficultés dans la gestion des ressources humaines ;
- Insuffisance de reddition des comptes publics ;
- Défaut de règlement intérieur.

2.1 Dépassement du mandat des membres du Conseil d'Administration (CA)

La Cour a constaté, comme par le passé, le maintien en fonction de membres de l'organe délibérant au-delà de la limite de six ans. Cette situation n'est pas en conformité avec les dispositions de l'article 3 de la loi N°2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant définition et gestion des Établissements Publics :

« Les Établissements Publics sont administrés par un Conseil d'Administration dont les membres sont nommés pour une durée de trois années dans les conditions prévues par leur statut ». Lorsque le Statut prévoit un renouvellement de la durée du mandat, celui-ci arrive à échéance à la sixième année.

2.2 Non tenue du registre des délibérations du CA

La tenue des registres des délibérations du Conseil d'Administration rencontré dans certains Établissements Publics, est une bonne pratique pour la traçabilité de ses décisions qui fondent l'activité de la Direction. Elle est prévue par le statut de l'Établissement Public. C'est le cas du décret N°2009-0144/PR/MS portant organisation et fonctionnement de l'Hôpital Général Peltier, en son article 18. La tenue de ce registre facilite le contrôle exercé par l'organe d'administration sur la Direction. Malencontreusement, sa tenue n'est pas effective.

2.3 Non-respect du nombre de réunions fixé par les textes

L'article 4 de la loi N°2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant définition et gestion des Établissements Publics dispose : « Le Conseil d'Administration doit se réunir au moins trois fois par année :

- En début d'exercice pour approuver les comptes de l'exercice précédent ;
- En milieu d'exercice pour examiner la situation de l'Établissement Public, et le cas échéant, préparer un budget modifié ;
- En fin d'exercice pour approuver les comptes de l'exercice suivant ».

La Cour a constaté que cette fréquence minimale des réunions annuelles, n'est pas toujours respectée par les CA des Établissement Public. Ainsi, c'est le calendrier budgétaire même, qui n'est pas mis en œuvre avec toutes les conséquences sur le fonctionnement de l'Établissement.

2.4 L'inexistence d'un organigramme approuvé

Les textes qui régissent les Établissement Public prévoient, dans certains cas, l'élaboration d'un organigramme et l'instance habilitée à le valider. C'est l'objet de l'article 9 du décret n°2001-

0211/PR/PM du 4 novembre 2001 relatif aux Établissements Publics à caractère Administratif et réglementant la période transitoire des Entreprises Publiques.

En raison de son importance, la réglementation le soumet parfois à l'avis du Conseil des Ministres.

En effet, cette représentation schématique des relations entre les structures et les personnes d'une même entité est un précieux soutien à son fonctionnement harmonieux. Car, elle clarifie la répartition des attributions, les liens fonctionnels, les relations hiérarchiques.

Son caractère schématique en fait un document accessible à tout le personnel, en particulier le personnel d'exécution.

En n'élaborant pas l'organigramme de leur entité, les dirigeants se privent d'un outil de facilitation de son management.

2.5 Non-respect du Code des Marchés Publics

Les Établissement Public sont dans le champ d'application de la loi n° 53/AN/09/6^{ème} L du 1^{er} juillet 2009 portant nouveau Code des Marchés Publics, en vertu de l'article 1^{er} de ladite loi, en son point 2.

À ce titre, ils sont tenus de réaliser leurs travaux ou leurs acquisitions de biens ou de services par des « marchés publics conclus sur une base de concurrence ». La procédure de droit commun est l'appel d'offres lorsque la valeur de la commande atteint le montant de 5 000 000 FDJ. Il a été constaté une violation fréquente de ces règles par des commandes de gré à gré alors que le seuil de 5 000 000 FDJ est atteint.

2.6 Disparités liées à la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines des Établissements Publics doit tenir compte des différents statuts de ces différents personnels. Certains agents sont régis par le droit de la fonction publique, d'autre part une convention collective.

Cette diversité statutaire est à l'origine, dans certains Établissements Publics, d'irrégularités relatives au régime salarial et indemnitaire appliqués aux agents. Elle est également source de difficultés dans l'administration du personnel dont la gestion de la carrière échappe au Directeur.

Il y a des inégalités de salaire dues aux statuts du personnel entre les agents exerçant la même fonction. Des indemnités sont allouées à des employés sans aucune base réglementaire. Pour illustration, dix (10) agents de l'ADR ont bénéficié, entre 2014 et 2016, d'une indemnité supprimée par décret pour un montant total de **4 114 017 FDJ**.

2.7 Reddition des comptes insuffisante

Nonobstant les articles 35 et 36 de la loi n° 140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, la production des comptes des agents comptables n'est pas encore totalement effective.

Par ailleurs, il a été constaté que lorsque la réglementation prévoit un audit financier externe des comptes, cette disposition n'est pas mise en œuvre, parfois pour une longue période.

2.8 Règlement intérieur

En général, les statuts des Établissements Publics prévoient la mise en œuvre d'un règlement intérieur approuvé par l'instance compétente.

Cette exigence n'est pas toujours respectée. Cette situation ne facilite pas l'activité des différentes parties prenantes au sein de l'Établissement, lieu de fréquentation d'agents et de visiteurs, devant tous contribuer à l'ordre et à la salubrité publics.

La Cour considère que ce règlement intérieur est particulièrement important dans un hôpital, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets. En raison des risques sanitaires, la gestion des déchets doit faire l'objet d'une réglementation rigoureuse et d'une mise à niveau des équipements.

3. Les défaillances de la gouvernance qui compromettent le pilotage de la performance

Il ressort de la revue du cadre juridique des entités concernées par les insertions au présent Rapport Public, que l'organisation des Établissements et Entreprises Publics est de plus en plus basée sur une logique de performance.

Un dispositif de définition d'objectifs, de notification de lettres de mission, d'élaboration de projets d'établissement, de plans directeurs, de programmes pluriannuels, de plans d'actions annuels, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des plans et des programmes,

d'élaboration et de mise en œuvre de manuels de procédures, participe d'une démarche de planification soutenue par des outils de programmation, de suivis et d'évaluations.

Ainsi, le cadre juridique met en place un mode organisationnel qui favorise la maîtrise de l'activité, optimise l'atteinte des objectifs et donne une assurance de produits et de services de qualité.

C'est pourquoi les manquements constatés à l'ADR et à l'HGP dans la mise en œuvre des stratégies et des outils prévus par leurs textes et statuts ont un effet très contreproductif sur les missions et les performances qui leur sont assignées.

CHAPITRE II : SYNTHÈSE DES ANOMALIES SPÉCIFIQUES DANS LES ENTITÉS CONTRÔLÉES

Section I- Centrale d'Achat des Médicaments et petits Matériels Essentiels (CAMME)

1. Présentation de la CAMME

L'article 92 de la loi N°48/AN/99/4^{ème}L du 03 juillet 1999 portant Orientation de la Politique de Santé prévoit la création d'une Centrale d'Achat des Médicaments et petits Matériels Essentiels (CAMME) dont l'organisation et le fonctionnement de celle-ci sont fixés par voie réglementaire.

Aux termes du décret N°2004-0059/PR/MS du 30 mars 2004 relatif au statut et au fonctionnement de la Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME), modifié par le décret N°2007-140/PR/MS, la Centrale a pour mission « d'assurer la disponibilité et l'accessibilité des médicaments essentiels génériques et consommables médicaux à toute la population Djiboutienne ».

Elle est une institution associative d'utilité publique à but non lucratif dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle est soumise aux règles de gestion des Établissements Publics régis par la loi N°2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998.

La Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME) est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de la Santé et sous la tutelle financière du Ministère du Budget.

LA CAMME a pour mission, conformément à l'article 3 du décret n° 2007-140/PR/MS, « de céder aux formations sanitaires du secteur public, parapublic et celles du secteur privé à but non lucratif des médicaments et matériels appartenant à la liste nationale des médicaments et matériels essentiels à un prix social mais suffisant pour assurer le fonctionnement, constituer des réserves pour faire face aux fluctuations des prix des produits pharmaceutiques sur le marché ».

2. Observations sur la gestion

2.1 Un statut ambigu de la CAMME

L'article 1^{er} du décret N°2007-0140/PR/MS du 20 juin 2007 portant Statuts de la Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME) dispose : « (...) La Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME) est une structure associative à but non lucratif dotée de personnalité morale, de l'autonomie financière et de Gestion ».

Ce statut d'association privé est remis en cause par l'article 5 du même décret : « La Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME) sera gérée, conformément aux principes de gestion des Établissements Publics selon la loi N°2/AN/98/4^{ème}L ».

Or, l'article 1^{er} de la loi n° 2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des Établissements Publics prévoit un régime juridique inapplicable à une structure associative privée :

- Une personnalité morale de droit public ;
- La soumission aux règles de la comptabilité publique ;
- Un contrôle dévolu à la Cour des Comptes.

En réalité, la CAMME est bien un Établissement Public par son organisation, la nomination des membres de son conseil de gestion, son financement etc. Mais, la disposition qui la qualifie de structure associative crée une contrariété déroutante et regrettable.

La Cour exhorte les autorités publiques à clarifier le statut de la CAMME, celle-ci lui permettra de mieux asseoir les règles de fonctionnement et de reddition des comptes.

Les responsables de la Centrale reconnaissent l'ambiguïté du statut de la Centrale au vu des textes qui la créent et l'organisent. Elles envisagent de la soumettre à l'attention des Ministres de la Santé et du Budget.

La Cour recommande au Gouvernement de clarifier le statut de la CAMME et de mettre son organisation et son fonctionnement en conformité avec son statut.

2.2 L'absence de mise à jour de la liste nationale des médicaments essentiels

L'article 29 du décret 2007-0140/PR/MS du 20 juin 2007 portant Statut de la CAMME, (...) stipule que : « *le Ministre de la santé (...) est chargé de faire respecter (...) la liste nationale des médicaments essentiels (...)* ». Or, pour la période sous revue, cette liste n'a pas été fixée par un texte réglementaire, la dernière liste formelle date de l'année 2004^[1]. La liste mise à la disposition de la Cour des comptes, pendant la période sous-revue, est une liste fixée en interne par la CAMME en 2010. Elle n'a pas connu de mise à jour depuis 2010.

La liste nationale des médicaments essentiels répond aux besoins minimaux du système de soins de santé de base. Le respect de la liste contribue à l'utilisation rationnelle des produits, à la promotion de la couverture sanitaire universelle, à la bonne gouvernance dans le secteur pharmaceutique dont la CAMME assure le lead et la chaîne d'approvisionnement en médicaments essentiels. L'accès aux médicaments essentiels de qualité a été reconnu dans plusieurs engagements internationaux comme un Droit Humain qui relève de l'éthique, de l'équité et de la justice sociale (*Résolution A 67-30 des Nations Unies. 14 mars 2014*).

Ainsi, l'absence d'une liste formelle des médicaments essentiels engendre des conséquences très négatives sur la gouvernance du secteur pharmaceutique et compromet l'accès aux médicaments essentiels.

La Cour invite, le Ministère de tutelle, à mettre à la disposition de la CAMME une liste formelle des médicaments essentiels et à veiller à sa mise à jour selon le référentiel et les directives de l'OMS.

2.3 Les dépassements budgétaires

La Centrale ne respecte pas l'allocation budgétaire approuvée par le Conseil d'Administration et adoptée par le Conseil des Ministres. Des dépassements sont constatés, année après année, sur plusieurs rubriques budgétaires :

- Au niveau des achats, un dépassement de 83 013 347 FDJ en 2012 et de 13 176 984 FDJ en 2013 ;
- Dans la rubrique des autres services extérieurs, le dépassement est de 2 098 347 FDJ en 2012, de 11 384 690 FDJ en 2013 et de 11 174 627 FDJ en 2014 ;

- Au niveau des charges de personnel, les dépassements les plus significatifs se situent au niveau des charges du personnel, soit un dépassement de 20 837 618 FDJ en 2012, de 19 490 256 FDJ en 2013 et de 7 129 111 FDJ en 2014.

La Cour invite les dirigeants de la CAMME à améliorer la sincérité des prévisions budgétaires.

2.4 La gestion des matières

Aux termes de l'article 61 du décret n° 12/PRE/MEFPT du 15 janvier 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, la comptabilité d'un organisme public doit comporter une comptabilité des matières.

L'article 64 dispose qu'elle est tenue sur les documents suivants : le livre journal, le grand livre et les titres de mouvement (bons d'entrée et bons de sortie).

La Cour a constaté que la CAMME ne dispose pas d'un système de comptabilité de matières qui permet de suivre régulièrement les entrées et les sorties, de connaître en permanence les mouvements de stock et l'existant en quantité.

Il a été relevé :

- Une gestion non optimale des stocks ;
- L'absence de fiches d'entrée et de sortie ;
- Une insuffisance des lieux de stockage.

En comparant les écritures comptables et les données chiffrées de l'inventaire, la Cour a relevé les écarts suivants :

Tableau N°19 : Ecart des écritures comptables entre 2012 et 2014

Années	Soldes théoriques	Soldes réels ou physiques	Montants des écarts	% part année
2012	125 227 535 DJF	295 769 966 DJF	-170 542 431 DJF	-58%
2013	230 032 521 DJF	242 136 036 DJF	-12 103 515 DJF	-5%
2014	298 642 934 DJF	197 995 321 DJF	100 647 613 DJF	51%

Source : comptabilité

La CAMME n'utilise aucune méthode de gestion de stocks, ce qui peut engendrer des risques non-maîtrisés sur la péremption des produits médicaux et l'évaluation annuelle des stocks disponibles.

Par le passé, le Commissaire aux Comptes a attiré l'attention sur la non-constitution de provisions contre les risques éventuels de péremption des produits périssables et une surévaluation des stocks à hauteur de 13 millions FDJ.

L'absence de méthode de gestion de stocks rend difficile la planification des approvisionnements de produits, d'où des risques de rupture de stocks.

La superficie des lieux de stockage est insuffisante au regard de la mission de la CAMME, unique fournisseur des établissements de secteur public et parapublic en matière de médicaments et de produits de santé.

La Cour exhorte, les dirigeants de la CAMME à mieux organiser la gestion du stock de médicaments, notamment en se référant aux meilleures pratiques et grâce à des outils de gestion et d'espace adaptés.

2.5 Des Anomalies sur la tenue de la comptabilité générale

- L'absence d'un bilan d'ouverture ;
- Le non-respect de l'obligation de dépôt des comptes à la Cour des comptes.

2.6 L'absence d'un bilan d'ouverture

La comptabilité de la Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels (CAMME) est soumise à l'obligation légale d'établir des états financiers annuels comprenant le bilan, le compte de résultat et une annexe.

Au vu des états financiers de la CAMME, le principe du bilan d'ouverture édicté par le plan comptable de 2012 n'est pas respecté.

L'absence d'un Bilan d'Ouverture est susceptible d'engendrer des risques de non-transparence et de fraudes dans les états financiers.

La Cour exhorte la CAMME à mettre en place des états financiers conformes au plan comptable.

2.7 Le non-respect de l'obligation de reddition des comptes

2.7.1 Absence de contrôle externe par un cabinet d'audit

La Cour a constaté que la CAMME n'a pas régulièrement sollicité les services d'un auditeur externe pour effectuer un audit ou un contrôle de ses états financiers annuels. Le dernier audit externe établi date de 2012.

L'absence de certification des états financiers de l'entité par des auditeurs externes entraîne des risques de fiabilité et de transparence.

La Cour invite les dirigeants de la CAMME à prendre des dispositions pour faire procéder régulièrement au contrôle externe des états financiers de la CAMME conformément à l'article 15 du décret N°2007-0140/PR/MS.

2.7.2 Reddition insuffisante à la Cour des Comptes

Cette obligation de reddition des comptes est renforcée par l'article 36 de la loi N°140/AN/16/7^{ème} L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes qui stipule que « *Les comptables publics des personnes morales soumis au contrôle de la Cour sont tenus de déposer les comptes, avant le 31 juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis, au greffe de cette juridiction.* »,

La Cour a constaté qu'aucune de ces dispositions n'a été respectée par l'agent comptable de l'établissement durant la période sous revue.

2.7.3 Absence d'inventaire physique

Le décret N°99-0078/PR/MFEN portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif dispose, en son article 16 : « *Le directeur est responsable de la comptabilité budgétaire et administrative, de la comptabilité des engagements et éventuellement de la comptabilité de stocks et analytique. Il a la responsabilité de l'inventaire et de la conservation du patrimoine de l'établissement* ».

En outre, l'article 410-8 du PCG mentionne que *«Toute entité contrôle, au moins une fois tous les douze mois, les données d'inventaire. L'inventaire est un relevé de tous les éléments d'actif et de passif, au regard desquels sont mentionnées la quantité et la valeur de chacun d'eux à la date d'inventaire. Les données d'inventaire sont conservées et organisées de manière à justifier le contenu de chacun des postes du bilan. »*

Malgré ces dispositions, la Centrale n'a jamais fait d'inventaire physique des biens matériels ou immatériels acquis depuis sa création.

Cette absence d'inventaire physique peut avoir un impact sur la véracité et l'exhaustivité des biens matériels disponibles ainsi que sur leur valorisation en comptabilité.

La Cour recommande à l'agent comptable d'effectuer les travaux d'inventaire physique à la fin de chaque fin d'exercice.

2.7.4 Mauvaise conservation des pièces comptables

Le décret n°99-0078/PR/MFEN portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif dispose, en son Article 21: *«L'agent comptable est responsable, personnellement et pécuniairement, des opérations qu'il prend en charge ou constate dans ses écritures. Il est seul compétent pour détenir, manier et conserver les fonds et valeurs de l'établissement et gérer sa trésorerie....L'agent comptable a la responsabilité du classement, de l'archivage et de la conservation des pièces comptables. Il a la charge d'aviser l'ordonnateur de l'expiration des baux, d'empêcher les prescriptions, de requérir l'inscription hypothécaire des titres susceptibles d'être soumis à cette formalité. »*

De même, l'article 410-6 du plan comptable djiboutien de 2012 dispose : *«Toute entité tient un livre-journal, un grand livre et un livre d'inventaire. Le livre-journal et le livre d'inventaire sont cotés et paraphés. Des documents informatiques écrits peuvent tenir lieu de livre-journal et de livre d'inventaire s'ils sont identifiés, numérotés et datés dès leur établissement par des moyens offrant toute garantie en matière de preuve. »*

Enfin l'article 410-2 du Plan Comptable décrit les procédures et l'organisation comptable en ces termes : *« Les pièces justificatives sont classées dans un ordre défini dans la documentation ».*

L'archivage des documents comptables n'est pas le point fort de l'Agence. Lors de la révision des comptes, la Cour a constaté que les pièces comptables n'étaient pas archivées de manière ordonnée et chronologique. Les documents ou pièces comptables sont rangés et mis dans des classeurs éparpillés, poussiéreux et posés à même le sol. Du fait de cette situation, la recherche des pièces justificatives n'a pas été aisée durant la mission.

L'Agent Comptable a l'obligation légale de conserver les livres comptables et tous les documents comptables d'enregistrement des opérations, les éléments de suivi comptable, de gestion des stocks, les comptes annuels (compte de résultat, bilan, annexes...), pendant 10 ans à compter de la clôture de l'exercice.

La cour exhorte l'agent comptable de veiller à la bonne conservation des documents comptables et de toutes les pièces justificatives.

Section II- Hôpital Général Peltier (HGP)

1. Présentation de l'Hôpital Général Peltier (HGP)

L'article 2 du décret N°2009-0144/PR/MS portant organisation et fonctionnement de l'Hôpital Général Peltier (HGP) définit l'Hôpital comme un Établissement Public doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière dont l'objet principal est d'assurer des prestations de services de santé, conformément à la science médicale et aux exigences du service public.

Il est un Établissement Public de santé, de référence nationale en application de la loi N°48/AN/99/4^{ème}L du 03 juillet 1999.

L'Hôpital général Peltier (HGP) est le premier hôpital de référence national du pays qui prend en charge les soins de toute la population de Djibouti. L'HGP est un organisme public. Il est le seul *hôpital public de type général* dans la capitale et constitue également l'hôpital de référence pour les patients provenant des districts de l'intérieur.

Les ressources humaines de l'hôpital Peltier ont évolué comme suit :

Tableau N°20 : Répartition des personnels d'HGP

Années	2013	2014	2015	2016	2017
Médecins nationaux					
Généralistes	03	04	08	09	11
Spécialistes	17	18	13	12	14
Pharmacienne	01	01	01	01	01
Dentistes	-	-	04	07	04
Spécialistes détachés	11	05	05	02	01
Brancardiers	-	-	-	14	04
México-technique					
Paramédicaux	304	376	333	402	402
Paramédicaux détachés	-	12	07	01	01
Médecins étrangers					
Médicaux	22	22	21	41	41
Paramédicaux	-	01	-	03	03
Interprète chinois	-	-	-	01	01
Personnels					
Administratifs	61	67	89	91	80
ATOS	-	-	68	58	15
APS	-	-	-	01	02
Maintenance	60	61	-	-	15
Total	479	567	589	642	595

(Source : rapports d'activité HGP)

La place occupée par l'HGP par rapport aux autres structures hospitalières est celle d'un hôpital de proximité offrant des services de soins limités face aux besoins de plus en plus croissants d'une population en continuelle évolution. Il dispose actuellement d'une capacité litière d'accueil de 332 lits, soit approximativement 1000 habitants pour un lit. La répartition des lits par service, pendant la période de contrôle, est comme suit :

Tableau N°21 : Capacité litière d'HGP

Services	2013	2014	2015	2016	2017
Cardiologie	24	19	24	24	24
S.M.I. T	20	19	17	20	19
Médecine Polyvalente	17	25	26	32	32
Pédiatrie	40	50	50	46	39
Chirurgie viscérale	40	50	25	46	46
Chirurgie traumatolo-orthopédie	39	40	57	46	51
Service de brûlé	-	05	05	07	7
Psychiatrie	29	25	25	22	30
Urgence	09	09	19	20	15
Réanimation	08	09	09	09	08
Spécialités	20	20	20	20	18
PRC	21	20	26	26	25
TOTAL	267	291	303	318	332

(Source : rapports d'activité HPG)

Les ressources financières d'HGP sont composées de recettes propres et de subventions de l'Etat. Les dépenses de l'Hôpital ont connu des fluctuations durant la période sous revue.

Tableau N°22 : Évolution du budget d'HGP en francs Djibouti

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	1 335 681 074	208 912 579	275 463 338	491 487 369	882 157 721
Recettes (dont subvention de l'Etat)	1 450 031 767	356 712 173	661 103 361	379 699 881	309 595 127
Recettes-propres	216 166 700	230 523 655	271 959 000	344 713 551	641 666 550

Source : Comptabilité HGP

En vertu des dispositions de l'article 3 du décret N°2009-0144/PR/MS, l'HGP a pour mission :

- d'assurer le diagnostic, le traitement, la surveillance et l'hébergement des malades en tenant compte des aspects psychologiques et socio-économiques des patients ;
- de participer, de concert avec les autres structures compétentes, aux actions de formation et de recherche, de même qu'il concourt aux actions de médecine.

En outre, il concourt à :

- la formation continue des praticiens hospitaliers et non hospitaliers ;
- la recherche médicale, déontologique et pharmaceutique ;
- la formation initiale et continue des personnels et à la recherche dans leurs domaines de compétence ;
- la maintenance des infrastructures et des équipements hospitaliers ;
- la prise en charge des urgences ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'organisation des secours en cas de catastrophes.

1.1 Observations sur la gestion

1.1.1 Immixtion de la tutelle dans la gestion de l'Hôpital

L'Hôpital Général Peltier (HGP) est placé sous la tutelle du Ministère chargé de la Santé. Ce dernier est garant de la réalisation effective de ses missions de santé, du fonctionnement régulier de ses organes d'administration et de gestion et du respect de son cadre juridique. Il lui notifie périodiquement l'orientation et les objectifs sectoriels du plan national de développement sanitaire et précise la politique économique, sociale et financière à mettre en œuvre.

Le pouvoir attaché à cette tutelle est encadré par l'article 2 de la loi N°2/AN/98/4^{ème}L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la Gestion des Établissements Publics : « Les Établissements Publics sont rattachés aux différents Départements Ministériels en raison de la nature de leur activité. Ce lien purement fonctionnel prohibe toute immixtion dans la gestion et dans l'administration de ces Établissements Publics. Il permet aux Ministères de rattachement d'exercer un contrôle et un suivi à posteriori des activités de ces Établissements publics ».

La comptabilité de l'Hôpital montre une immixtion fréquente du Ministère de tutelle dans ses dépenses. En effet, suite à la Note du Ministre N°684/MS/2013, un compte **67000 « contributions au Ministère de la Santé »** a été créé pour des dépenses en faveur du **Ministère de la Santé**. En 2017, les dépenses imputées à ce compte ont dépassé les prévisions avec un écart de **55 735 000 FDJ**, soit 223 % du montant budgétisé.

Tableau N°23 : Contribution pour le Ministère tutelle

Année	2014	2015	2016	2017
Contribution au ministère de la santé – réalisé	3 086 174	2 859 492	4 455 270	80 735 270

Source comptabilité

Les autorités de l’HGP conviennent, avec la Cour, que cette pratique est contraire aux textes qui confèrent l’autonomie aux établissements publics. Selon elles, elle était motivée, à l’origine, par une mutualisation solidaire des ressources allouées aux structures sanitaires. Elles reconnaissent que ce système est aujourd’hui dévoyé par les injonctions émanant des autorités de tutelle. Une décision ferme a été prise par le président du Conseil d’Administration, en apprenant l’aspect irrégulier de la prise en charge des dépenses du Ministère de la Santé généralisée à l’ensemble des institutions sanitaires autonomes, s’est résigné à mettre fin à cette pratique de subvention déguisé en envoyant aux responsables des structures sanitaires des instructions claires pour mettre fin à ces pratiques.

La cour restera attentive aux initiatives du Président du conseil d’Administration et invite, également le ministre chargé de la santé de mettre fin aux injonctions budgétaires et financières adressées aux entités sous sa tutelle.

1.1.2 Des organes consultatifs non opérationnels

En application de l’article 34 du décret n° 2009-0144/PR/MS, les organes consultatifs du HGP sont : la Commission Médicale d’Établissement (CME), le Comité d’Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT), la Commission des Soins Infirmiers (CSI) et un Conseil de Discipline (CD). Leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement doivent être déterminés par arrêté du Ministre chargé de la Santé.

En vertu des dispositions de la loi N°63/AN/99/4^{ème}L portant réforme hospitalière et du décret N°2009-0144/PR/MS portant organisation et fonctionnement de l’Hôpital Général Peltier, les missions respectives de ces instances se présentent comme suit :

- La commission Médicale d'Établissement (CME) est un cadre qui associe le corps médical au fonctionnement sanitaire de l'Établissement, à l'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins et à la prise en charge des patients. Elle est consultée sur le budget, les comptes financiers, l'organisation des services, la promotion du personnel médical, les tarifs des prestations, la déontologie etc.
- Le Comité d'hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) prévu par le Code du Travail veille à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail.
- La Commission des Soins Infirmiers (CSI) est chargée de donner son avis sur les soins infirmiers et obstétricaux, le projet d'établissement, l'organisation générale des soins infirmiers, l'accompagnement des malades, la recherche, l'évaluation et la formation en matière de soins infirmiers et obstétricaux.
- Un Conseil de Discipline (CD) est chargé de connaître les fautes des agents de l'établissement dans l'exercice de leur fonction.

Malgré leur rôle important dans la politique médicale et les orientations générales de l'Hôpital, ces organes ne sont pas rendus opérationnels du fait de l'absence de textes pour leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement.

Ce dysfonctionnement est lourd de conséquences puisqu'il ruine une démarche de gestion inclusive et participative qui apaise le climat de travail et mobilise les énergies vers la même direction. Le cadre de performance dédié à l'HGP prend en compte toutes ces dimensions dans l'optique d'une gestion transparente et participative grâce à l'implication de ces organes.

Le défaut de la mise en place de ces organes de programmation, de suivi et d'évaluation impacte négativement la performance de l'HGP. Tout dysfonctionnement durable dans ce domaine peut compromettre la qualité du service public de santé dont il a la charge. Aussi, la Cour exhorte la tutelle à mettre en place ces organes et à les rendre opérationnelles dans les plus brefs délais.

1.1.3 Des fractionnements de commandes

Le Code des Marchés Publics prescrit une évaluation globale des besoins annuels en biens, services et travaux afin de mettre en œuvre les procédures appropriées pour leur satisfaction.

En effet, l'article 3 de la loi N°53/AN/09/6^{ème} L du 1er juillet 2009 portant Code de Marchés Publics dispose : « avant la publication d'un avis d'invitation à participer dans un marché (...) Les quantités à acquérir ne seront en aucun cas scindées ou fractionnées dans l'intention d'éviter que quelque disposition du présent Code ne s'applique ».

Malgré ces dispositions, l'Hôpital Général Peltier procède, durant plusieurs années, à des fractionnements de commandes portant sur les mêmes biens. Ce procédé fausse le seuil et la procédure à mettre en œuvre.

Un échantillon de 29 commandes résultant de fractionnements des marchés est repris au tableau suivant :

Tableau N°24 : Comparaison d'un échantillon de commandes des marchés

Année	Prix de 29 commandes
2014	39 372 910 FDJ
2015	47 734 606 FDJ
2016	9 743 900 FDJ
2017	23 333 500 FDJ

Le tableau qui suit, illustre le mécanisme du fractionnement (en FDJ).

Tableau N°25 : Mécanisme de fractionnement

Date	Entreprise/Éts	Libelle	Montant
29/11/2017	MISCO DJI-info	Achat d'ordinateurs	4 830 000
07/12/2017	MISCO DJI-info	Achat d'ordinateurs HP	4 620 000
TOTAL			9 450 000

Le seuil de 5 000 000 FDJ pour passer un appel d'offres a été évité parce que l'HGP a effectué deux commandes séparées.

Les dirigeants de l'HGP arguent que l'absence d'outils de gestion & de planification et le fait que l'Hôpital est réduit quotidiennement à des menues dépenses pour parer aux urgences constituent des limites, ce qui va à l'encontre du Code des Marchés.

Section III- Agence Djiboutienne des Routes (ADR)

1. Présentation de l'Agence Djiboutienne des Routes (ADR)

L'Agence Djiboutienne des Routes (ADR) est régie par la loi N°108/AN/10/6^{ème}L portant réorganisation du Ministère de l'Équipement et des Transports et fixant ses attributions. Elle est créée sous la forme d'un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial. À ce titre, l'ADR est aussi soumise au décret N°99-0077/PR/MFEN portant réforme des Sociétés d'État, des Sociétés d'Économie Mixte et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial.

L'ADR est soumis aux textes qui suivent :

- Décret N°2013-355/PR/MET du 26 novembre 2013 portant organisation et fonctionnement de juin 2014 portant approbation du Bilan d'ouverture de l'Agence Djiboutienne des Routes (A.D.R) ;
- Arrêté N°2014-181/PRE/MET du 16 Février 2014 portant nomination des membres du Conseil d'Administration de l'Agence Djiboutienne des Routes ;
- Loi N°108/AN/10/6^{ème}L du 1^{er} juin 2010 portant réorganisation du Ministère de l'Équipement et des Transports et fixant leurs attributions ;
- Décret N°99-0077/PR/MFEN du portant réforme des sociétés d'État, des sociétés d'Économie mixte et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial ;
- Loi N°12/AN/98/4^{ème}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.

L'Agence Djiboutienne des Routes est placée sous la tutelle du Ministère de l'Équipement et des Transports et du Ministère du Budget en ce qui concerne la gestion comptable et financière. Conformément au décret n° 2013-355/PR/MET portant organisation et fonctionnement de l'Agence Djiboutienne des Routes, celle-ci est un Établissement chargé de la gestion du réseau routier, ainsi que de la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux routiers, conformément à la lettre de mission et aux lettres d'objectifs annuels qui lui sont assignées par le Ministre de l'Équipement et des Transports. Elle a notamment pour mission les prérogatives suivantes :

- L'exécution des opérations sur le réseau routier ;
- La mise en place et la gestion en permanence d'une base de données sur l'état du réseau routier national ;

- L'élaboration d'un Programme National Glissant (PNG) de travaux routiers (entretien, réhabilitation et travaux neufs) mis en œuvre sur une base annuelle ;
- La préparation des dossiers de recherche de financement pour les projets d'infrastructures routières et d'ouvrages d'art sur le réseau routier ;
- La prise en compte de toutes les mesures nécessaires pour la sauvegarde de l'environnement dans le cadre des travaux de construction, de réhabilitation et d'entretien des routes ;
- La réalisation pour le compte d'institutions publiques ou privés des travaux routiers à titre onéreux.

Les organes d'administration et de direction de l'Agence Djiboutienne des Routes sont :

- Le Conseil d'Administration ;
- La Direction Générale ;
- l'Agence Comptable.

2. Observations sur la gestion

2.1. Absence de manuel de procédures

La mission a noté que l'ADR n'a pas mis en œuvre un manuel de procédures administratives et financières qui leur permet de :

- Fournir un cadre formel d'exécution des opérations à caractère administratif, financier et comptable ;
- Décrire l'organisation administrative, financière, budgétaire et comptable du programme ;
- Décrire les procédures d'exécution des dépenses dans les conditions garantissant un contrôle interne efficace, en formalisant les contrôles à effectuer et à définir les responsabilités des intervenants, à chaque étape du circuit des documents financiers et comptables ;
- Décrire le rôle et les tâches de l'ensemble du personnel comptable et administratif ;

Bien que les procédures existent sous forme de notes de service, la mission constate que l'Agence n'a pas un manuel des procédures officiel permettant d'assurer la mise en place d'un dispositif afin de maîtriser les différents risques.

La Direction reconnaît l'absence d'un manuel de procédure. Elle a informé d'une perspective d'élaboration prochaine de ce manuel.

La Cour recommande aux dirigeants de l'agence de concrétiser ces perspectives dans les meilleurs délais.

2.2. Des marchés de gré à gré

La Cour a constaté que les travaux de réhabilitation et d'acquisitions de biens au tableau ci-dessous pour des montants importants, ont fait l'objet de marchés de gré à gré. Le montant de chaque transaction dépasse largement les 5 millions FDJ.

Tableau N°26 : Marché de gré à gré

Date	Libellé	Montant
16/05/2016	Achat d'un lot de deux engins et camions des travaux	65 356 616 FDJ
13/07/2016	ACHAT BITUME 60/70	16 020 000 FDJ
25/07/2016	Achat d'un lot des petits engins des travaux urbains	44 523 140 FDJ
18/10/2016	Acquisition d'une Répandeuse gravillonneuse*	17 740 000 FDJ
20/09/2016	Réhabilitation des voies à Haramouss	40 382 959 FDJ
20/09/2016	Réhabilitation de la voie passant devant le portail de la Cité Ministérielle	87 923 855 FDJ
Juillet 2016	Achat des lots de voitures à Marill	34 749 066 FDJ

Les transactions ci-dessus sont en violation du Code des Marchés publics en son article 1.2 qui dispose « Sauf dans la mesure permise dans le présent Code, les marchés sont conclus sur une base de concurrence ».

La Cour doit faire remarquer que les cas prévus pour les marchés de gré à gré sont énumérés par le Code des Marchés. Par ailleurs, la passation d'un marché de gré à gré doit être préalablement autorisée par la Commission des Marchés. En fin, la Cour ne perçoit pas les motifs d'urgence et de spécificité pour une commande de voitures.

La Cour exhorte les dirigeants de l'ADR de veiller au strict respect des dispositions du Code de Marché Public et de solliciter une autorisation de la Commission des Marchés pour toute commande de gré à gré.

2.3. Des dépenses non supportées par des pièces justificatives

La Cour a relevé plusieurs paiements comptabilisés sans aucunes pièces justificatives. Cette situation ne respecte pas les dispositions du décret n° 2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique. Il dispose, à son article 59 : « Les opérations mentionnées aux chapitres 1 à 4 du présent titre, doivent être appuyées de pièces justificatives prévues dans des nomenclatures générales des pièces justificatives, établies par Arrêté du Président de la République pris sur proposition du Ministre chargé des Finances ; à défaut, les pièces produites doivent, en tout état de cause, justifier la réalité et la régularité desdites opérations.

Dans le cadre du contrôle de régularité des pièces justificatives, les comptables sont habilités à réclamer aux ordonnateurs des certificats administratifs ou des pièces justificatives complémentaires. Les pièces justificatives des opérations sont produites au juge des comptes. Ces pièces justificatives sont conservées par les comptables publics et elles ne peuvent être détruites avant le jugement des comptes, ni avant le délai de prescription applicable à l'opération ».

Sur un ensemble de 31 dépenses non justifiées, la Cour a reçu, à l'issue de la séance d'audition, les pièces justificatives de 20 dépenses. Celles qui n'ont pu être justifiées, même après l'audition, sont citées dans le tableau ci-dessous :

Tableau N°26 : Dépenses non justifiées

Date	Libellé	Montant
31/12/2014	REUL TRAVAUX RET GARANTI	37 676 852 FDJ
25/02/2014	FACT DECOMPTE N1 CCECC	16 883 495 FDJ
30/05/2014	FACT DECOMPTE N3 CCECC	39 908 370 FDJ
30/06/2014	FACT DECOMPTE N4 PAIEMENT CCECC	56 932 775 FDJ
02/12/2015	REGL FACT N°001/2015	1 852 485 FDJ

31/12/2015	TRAVAUX REHAB HERON & REPARATION VENISE	116 515 819 FDJ
19/01/2016	RELIQ TRAV REHAB O A&ENTR HERON	43 780 012 FDJ
19/06/2016	RELIQUAT 70\$	36 451 288 FDJ
02/07/2016	REGL FACT	18 662 207 FDJ
13/10/2016	FACT AMERGA	10 038 489 FDJ
13/10/2016	3IEME TRANCHE MARCH 7&8	15 688 258 FDJ
Montant Total		394 390 050 FDJ

Source : livre des comptes

La Cour rappelle aux dirigeants de l'ADR de veiller à l'établissement et à la bonne conservation des pièces justificatives de dépenses.

2.4. Des dépenses ne relevant pas de l'objet social de l'Agence

L'Agence effectue des dépenses ne relevant pas de son objet social. Pour illustration, des dépenses ont été payées, pour le compte du Ministère de l'Équipement et des Transports, concernant l'hébergement de six membres de la délégation du Président de la Région Afar à l'occasion d'un séjour à Djibouti.

De même, des dépenses ont été payées pour un cocktail de réception du FC Stade au Kempinski Palace en soutien à une soirée de gala organisée dans le cadre de la lutte contre la drogue.

Tableau N°27 : Dépenses ne relevant pas de l'objet social de l'Agence

Date	Libellés	Montant
05/03/2014	FACT KEMPINSIKI PALACE	150 000 FDJ
30/01/2014	FACT HOTEL BELLEVUE	490 469 FDJ
Montant		640 469 FDJ

Source : livre des comptes

La Cour rappelle à l'Agent-comptable, que conformément à l'article 12 du décret n°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité publique, en matière de dépense le comptable est tenu d'exercer un contrôle de l'exacte imputation de la dépense selon sa nature et son objet.

REFORME DU SECTEUR DES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

Le Gouvernement a entrepris une mise à jour des textes cadres portant sur les Entreprises et les Établissements publics avec l'adoption, en juillet 2019, des deux Lois : la Loi 55/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises publiques et la Loi 56/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements publics Administratifs.

Ces Lois ont abrogé les textes cadres qui régissaient précédemment le secteur des Établissements et Entreprises publics. Il s'agit de :

- ***Pour les Etablissements publics :***

- *la loi n°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la Définition et la Gestion des Établissements Publics et son texte d'application, le Décret n°2001/0211/PR/PM relatif aux établissements publics à caractère administratif et réglant la période transitoire des entreprises publiques en ce qu'il vise les établissements publics administratifs ;*
- *la Loi n°149/AN/06/5ème L du 8 août 2006 portant création d'une catégorie d'établissements publics à caractère scientifique, pédagogique et technologique.*

- ***Pour les Entreprises publiques :***

- *la Loi n°147/AN/91/2ème L du 9 août 1991 portant organisation financière des établissements publics ;*
- *la Loi n°148/AN/91/2ème L du 10 février 1991 portant organisation financière des sociétés d'État ;*
- *la Loi n°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.*

En 2020, les entités de ce secteur n'ont pas vu leurs statuts mis en conformité avec le nouveau cadre. Ainsi, fonctionnent-elles encore sous l'ancien cadre de gestion. Or, l'échéance de mise en conformité des statuts au nouveau cadre était le 31-12-2020,

Pour les entités visées par la loi N°55/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019, dans le délai de 11 mois pour compter de la parution de la dite loi au journal officiel, celle-ci étant le 31 juillet 2019 ;

Pour les entités visées par la loi N°56/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019, le délai de mise en conformité des statuts des établissements publics administratifs était fixé au 31 décembre 2019.

La Cour reste attentive à l'évolution de ce chantier de mise en conformité des statuts des entités de ce secteur au nouveau cadre de gestion.

TEXTES RELATIFS AU DISPOSITIF DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Loi constitutionnelle N°215/AN/08/5ème L portant révision de la Constitution ;
2. Loi N°107/AN/00/4ème L du 29 octobre 2000 relative aux lois de finances ;
3. Loi N°140/AN/16/7ème L modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes ;
4. Loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 portant sur la définition et la gestion des établissements publics ;
5. Loi N°12/AN/98/4ème L du 11 mars 1998 portant réforme des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics à caractère industriel et commercial ;
6. Loi N°15/AN/98/4ème L du 1er avril 1998 portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Planification, chargé de la privatisation ;
7. Décret N°99-0025 /PR/MEFPP du 3 mars 1999 pris pour son application de la Loi N°15/AN/98/4ème L du 1^{er} Avril 1998 ;
8. Décret N°2001-0012/PR/MEFPCP portant règlement général sur la comptabilité Publique ;
9. Décret N°99-0078/PR/MFEN du 8 juin 1999 pris pour l'application de la loi N°2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998 ;
10. Décret N° 99-0077 PR/MFEN du 8 juin 1999 pris pour l'application de la loi 12/AN/98 4ème L du 11 mars 1998 ;
11. Décret N°2010-0041/PR/MEFPCP portant régime juridique applicable aux Agents comptables des entreprises et établissements publics ;
12. Arrêté du Ministère de l'économie et des finances chargé de l'industrie et de la Planification portant plan Comptable Général de Djibouti 2012 ;
13. Code de bonne gouvernance.
14. *Loi n°55/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises Publiques (JO 2019-14)*
15. *Loi n°56/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements Publics Administratifs (JO 2019-14)*

CONCLUSION

Pour les entités de ce secteur dont le contrôle est clôturé en 2020, les conclusions de la Cour des Comptes font état d'un timide rôle des autorités de tutelle stratégique émaillé d'irrégularités diverses dans le fonctionnement des organes dirigeants. Ce qui impacte la performance attendue de ces établissements publics et la mission de service public à leur charge.

En outre, la gestion courante de ces entités souffre d'inobservation du dispositif-cadre dédié à la gestion des finances publiques, notamment l'absence de comptabilité tenue dans les règles, d'inventaires ou du respect des dispositions du code des marchés publics.

Ces constats n'étant pas nouveau, il y a lieu de redresser la gouvernance et la gestion des entités publiques concernées.

La mise à jour des statuts des établissements et entreprises publics prévue les lois 55/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Entreprises publiques et 56/AN19/8^{ème} du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements publics Administratifs d'une part, et la mise en application du code de bonne gouvernance des entités de ce secteur d'autre part, est une opportunité unique pour intégrer les redressements nécessaires en matière de gouvernance comme en matière de gestion.

**TROISIÈME PARTIE :
CONTRÔLES THÉMATIQUES**

TROISIÈME PARTIE : CONTRÔLES THÉMATIQUES

La Cour a réalisé deux missions de contrôle thématique : l'Audit de l'état de préparation de la Mise en Œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'Audit du Cadre Institutionnel de Lutte contre la Corruption, conformément à l'article 3, dernier alinéa de la loi N°140/AN/16/7^{ème}L du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes qui dispose que : « *la Cour peut, en outre, dans le cadre de ses contrôles, établir des rapports publics sur des entités, des thèmes particuliers ou des secteurs déterminés* ».

Cette partie comporte :

- Émergence des audits thématiques
- Résumés des rapports issus de deux contrôles.

CHAPITRE I : ÉMERGENCE DES CONTRÔLES THÉMATIQUES

Dans le cadre de la « Vision Djibouti 2035 » ; la République de Djibouti, s'emploie à mettre en place des stratégies de priorisation de ses Objectifs de Développement à travers les programmes de la SCAPE et de Djibouti ICI.

Cette démarche d'opérationnalisation de la « Vision 2035 » va de pair avec le Programme de Développement Durable à l'horizon 2030 : « *Transformer notre monde* ».

Les plans nationaux de développement s'inscrivent ainsi dans un vaste plan d'actions pour éradiquer les inégalités, la pauvreté, les exclusions et créer les conditions d'une prospérité et d'un épanouissement pour tous.

Ainsi, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), parapluie du contrôle externe des Finances Publiques, Organisation Non-Gouvernementale avec un statut spécial auprès de l'ECOSOC des Nations Unies entend engager ses membres à s'impliquer dans les programmes de la communauté internationale en mettant en œuvre des missions de contrôle relevant de leurs attributions légales.

La contribution des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) à l'effort des autorités publiques, réside dans les missions qu'elles effectuent en faveur de l'optimisation des programmes mis en œuvre par ces derniers.

Le Plan stratégique 2017-2022 de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) adopté en 2016, souligne la contribution des ISC au suivi et à l'examen de la mise en œuvre des ODD et à la Lutte Contre la Corruption.

Pour la réalisation de ces audits innovants, l'INTOSAI a élaboré des lignes directrices qui encadrent le processus d'audit et mettent en exergue les principes de collaboration avec les parties prenantes, d'échange d'information, de partage des acquis, de renforcement des capacités.

Au cœur des deux thèmes choisis par la Cour, c'est la question de la transparence et de l'utilisation efficace des ressources qui génèrent des avantages améliorant les conditions de vie et le niveau de vie du citoyen.

La responsabilité d'assurer le suivi et l'examen, aux plans national, régional et mondial, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et cibles incombe au premier chef aux gouvernants. En effet, si le Développement Durable et la Lutte Contre la Corruption sont impératifs, leurs adaptations au contexte local relèvent de la souveraineté des États.

C'est dans cet esprit que la Cour a considéré la revue des cadres juridiques et institutionnels comme un préalable à ces audits.

CHAPITRE II : SYNTHÈSE DE L'AUDIT DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La corruption gangrène la situation économique et sociale des Pays en Voie de Développement, notamment les Pays pauvres. Elle détourne les ressources prévues pour les services de base et à l'atténuation de la pauvreté.

La République de Djibouti a ratifié la Convention des Nations Unies contre la Corruption dès le 17 juin 2004. Cette adhésion lui fait obligation de mettre son droit et ses institutions en conformité avec cette Convention.

La Cour a retenu dans son programme de contrôle de l'année 2018 un axe de contrôle portant sur le rôle de la Cour des Comptes en matière de lutte contre la corruption. Elle a ainsi fait d'abord, un état des lieux sur l'existant en matière de cadre institutionnel de lutte contre la corruption. Elle a également répertorié les organes de contrôle administratifs et de lutte contre la corruption qui opèrent à ses côtés. Ce rapport ne concerne pas les pratiques de corruption.

Si la corruption a une acception plurielle, la Cour s'intéresse à son incidence sur les ressources publiques.

Aussi, la présente revue porte-t-elle sur :

- Les règles de gestion des Finances Publiques ;
- Les organes de contrôle et les Juridictions compétentes en la matière.

1. Les règles de gestion des Finances Publiques

1.1 Les principes régissant les budgets publics

Le Budget de l'État est soumis aux principes budgétaires de sincérité, d'équilibre d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité.

Ces derniers sont pris en compte dans la loi N°107/AN/00/4^{ème}L du 29 octobre 2000 relative aux lois des Finances qui fixe les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de Finances. Ces principes et règles doivent garantir la transparence et la responsabilité dans le circuit budgétaire.

1.2 Les règles de la comptabilité publique

Les règles régissant les opérations financières des organismes publics sont fixées par le décret N°2001-0012/PR/MEFPCP du 15 janvier 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et explicite les aspects comptables de la mise en œuvre de la loi N°107 relative aux lois de Finances.

Les règles fixées par ce décret sont de nature à permettre une maîtrise de la gestion des finances publiques. Elles identifient les acteurs, définissent les procédures d'exécution des opérations financières, prévoient des mécanismes de contrôle.

1.2.1 Un contrôle réciproque dans l'exécution des opérations financières

Le règlement sur la comptabilité publique instaure une règle absolue de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable. L'ordonnateur est chargé de la prescription de l'exécution du budget (dépenses et recettes) pendant que le comptable s'occupe de la tenue de la comptabilité et du maniement des fonds publics (paiement des dépenses et de recouvrement). Cette division des tâches est un dispositif de contrôle interne qui met chaque acteur de la procédure sous la surveillance d'un autre. Ce contrôle réciproque permet d'assurer la régularité des opérations financières des organismes publics.

En revanche, à la phase administrative des opérations financières, l'ordonnateur détient le pouvoir de décision et contrôle les propositions émanant de l'administrateur. La séparation entre ses deux acteurs de la phase administrative n'est pas de rigueur.

1.2.2 Les étapes de la procédure d'exécution des opérations financières

Les recettes et les dépenses des organismes publics sont soumises à une série d'opérations de nature procédurale et formelle. Elles sont autant d'étapes qui balisent des contrôles pour la régularité des opérations, l'effectivité des acquisitions publiques ou des déclarations des recettes et des droits des parties. Ces étapes sont : *l'engagement ; la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.*

1.3 Les règles des Marchés Publics

Les commandes pour les montants les plus importants des organismes publics se réalisent par des contrats dits Marchés Publics. Ainsi, le dispositif légal et réglementaire permet d'assurer leur transparence et la libre concurrence.

À cet effet, la République de Djibouti s'est dotée de textes spécifiques à ce domaine pour la transparence des procédures, la qualité des services, des biens ou des travaux, ainsi que l'efficacité de l'exécution des contrats.

Les textes régissant les marchés publics sont :

- Loi N°53/AN/09/6^{ème}L du 17 mars 2009 portant nouveau Code des Marchés Publics ;
- Décret N°2010-0083/PRE du 06 avril 2010 fixant les attributions, la composition, les modalités et le Fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics ;
- Décret N°2010-0084/PRE du 06 avril 2010 portant approbation des cahiers des clauses Administratives Générales applicables aux Marchés Publics de Travaux, aux Marchés de Fournitures & Services Courants et aux Marchés Publics de Prestations Intellectuelles ;
- Décret N°2010-0085/PRE du 08 mai 2010 portant approbation du Manuel de Procédures pour la Passation des Marchés Publics et Approbation de la Charte d'Éthique et de Transparence applicable dans le Domaine des Marchés Publics ;
- Arrêté N°2010-349/PRE du 08 mai 2010 portant approbation des Documents type des Procédures de Passation des Marchés Publics de la République de Djibouti ;
- Décret N°2018-174/PR/MEFI du 27 mars 2018 modifiant et complétant le décret N°2010-0083/PRE du 08 Mai 2010 fixant les attributions, la composition, les modalités d'organisation et de Fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics.

La réglementation qui encadre la commande publique soumet les acquisitions des biens et services ainsi que les travaux des organismes publics à des procédures obligatoires lorsque les besoins atteignent le seuil de **5 000 000 FDJ**. Ainsi, la commande publique n'est pas un domaine de contractualisation discrétionnaire entre gestionnaires publics et fournisseurs. Le Code de Marchés est un outil de transparence et d'équité dans l'utilisation des ressources publiques.

2 Les organes de contrôle

2.1 Les organes internes

2.1.1 Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP)

La mise en place de la CNMP est prévue par la loi N°53/AN/09/6^{ème}L portant nouveau Code des Marchés Publics.

La CNMP a des attributions de contrôle étendues dans la passation et l'exécution des Marchés Publics. Ses pouvoirs dans ces domaines concernent la régularité des procédures. Elle peut, durant l'exécution, remettre en cause des actes déjà accomplis en méconnaissance de la réglementation. La commission a, en outre, des attributions en matière de régulation.

Ainsi, elle intervient en amont et en aval de la procédure.

Le décret N°2010-0085/PRE portant approbation du Manuel de Procédures pour la passation des Marchés Publics et approbation de la Charte d'Éthique et de Transparence applicable dans le domaine des Marchés Publics complète le dispositif.

Pour juguler la corruption, le Code des Marchés Publics consacre une approche très large de ce délit qui couvre toutes sortes d'irrégularités dans les marchés publics.

Des sanctions peuvent être prononcées par le Comité de Règlement des Différends qui peut mener toute enquête nécessaire et saisir toutes autorités compétentes, sans préjudice des poursuites pénales et des actions en réparation du préjudice subi par l'Administration.

Le Comité des Règlements des Différends peut prononcer, de façon cumulative :

- La confiscation des garanties constituées par le contrevenant dans le cadre des procédures de passation de marchés auxquelles il a participé ;
- L'exclusion du droit à concourir pour l'obtention de marchés publics pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise.

2.1.2 L'Inspection Générale d'État (IGE)

Créée par la loi N°152/AN/04/5^{ème}L du 03 mai 2004, l'Inspection Générale d'État (IGE) est un organe de contrôle placé sous l'autorité directe du Président de la République.

Les vérificateurs de l'Inspection Générale d'État bénéficient de toute l'indépendance requise pour émettre des jugements professionnels, fondés sur des éléments probants.

L'inspecteur Général d'État est investi d'un pouvoir général de contrôle sur les agents d'exécution des opérations financières tant sur les ordonnateurs que sur les agents comptables.

Le Premier Ministre peut ordonner, à tout moment, une intervention de l'Inspection Générale d'État, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République ou des membres du Gouvernement.

2.1.3 L'Inspection Générale des Finances (IGF)

L'Inspection Générale des Finances (IGF) créée par la loi n°151/AN/97^{ème}L du 20 novembre 1997, est chargée du contrôle administratif et financier des services du Ministère en charge des Finances et du Budget, du contrôle financier des autres départements et des organismes publics.

Elle a un rôle de conseil auprès du Ministre des Finances et, à ce titre, elle fait des recommandations dans tous les domaines relevant de sa compétence.

2.2. Le contrôle externe exercé par la Cour des Comptes

La République de Djibouti a mis en place une Cour des Comptes, organe relevant du pouvoir judiciaire, pour un contrôle totalement indépendant de la gestion des deniers publics.

Le contrôle juridictionnel est au centre de l'activité de l'Institution. Elle dispose d'un pouvoir de contrôle et d'un pouvoir de Juridiction. Elle jouit de l'autonomie de gestion et de l'indépendance nécessaire pour garantir l'objectivité, la neutralité et l'efficacité de ses travaux. » Elle contribue à la sauvegarde du patrimoine public et à la transparence et la sincérité de la gestion des Finances Publiques.

Elle réprime les manquements aux règles qui régissent les opérations. Elle vérifie et apprécie le bon emploi des crédits, fonds et valeurs, ainsi que la gestion de l'ensemble des organismes soumis à son contrôle.

2.3. Les organes spécialisés dans la lutte contre la corruption

2.3.1 La Commission Nationale pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption

La loi N°3/AN/13/7^{ème}L du 16 juillet 2013 complète le dispositif relatif à la Prévention et à la Lutte contre la Corruption. En effet, elle renforce le Code Pénal, le Code de Procédure Pénale, les lois N°110/AN/6^{ème}L, N°111/AN/6^{ème}L et N°112/AN/6^{ème}L du 25 mai 2011.

Cette loi N°3/AN/13/7^{ème}L a créé une Commission Nationale Indépendante pour la Prévention et la Lutte contre la Corruption (CNPLC), en application de la Convention des Nations-Unies contre la Corruption devenue un instrument international juridiquement contraignant depuis le 14 décembre 2005.

La Commission est outillée pour :

- Mener des travaux de recherche, des études et des enquêtes pour connaître les causes et l'étendue de la corruption ;
- Développer et proposer les meilleures stratégies et politiques nationales et sectorielles en vue d'éradiquer la corruption ;
- Éduquer et sensibiliser les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile sur les effets pervers de la corruption ;
- Exploiter les informations et enquêtes sur les dénonciations et plaintes relatives aux soupçons de corruption dont elle est saisie ;
- Enquêter, investiguer et saisir les Juridictions compétentes en cas de corruption avérée ;
- Réceptionner, vérifier et enregistrer les déclarations de patrimoine.

La Commission reçoit la déclaration de patrimoine des personnes exerçant certaines fonctions importantes.

Cette déclaration de patrimoine est essentielle pour les travaux d'enquête et d'information de la Commission. Elle permet d'établir objectivement l'évolution de la richesse qui fournit, le cas échéant, un indice de corruption.

La Commission est habilitée à :

- Renforcer la coordination intersectorielle et développer la coopération avec les autres entités de lutte contre la corruption ;
- Rechercher toute assistance technique et financière dans le cadre de la coopération régionale et internationale ;
- Échanger des informations et entraides, sous réserve de réciprocité, avec les États parties à la Convention des Nations Unies contre la Corruption ;
- Mettre en place des mécanismes d'entraide judiciaire pour faciliter le recouvrement des avoirs illégaux à l'étranger ;
- Évaluer périodiquement les instruments juridiques et les mesures administratives en la matière afin de déterminer leur efficacité dans le domaine de la prévention et de la Lutte contre la Corruption.

2.3.2 Le Service de Renseignement Financier (SRF)

a. Attributions et organisations

Le Service de Renseignement Financier (SRF), crée en 2006 par Décret N°2006-0083/PR/MJAPM du 27 mars 2006 portant application de la loi N°196/AN/02/4^{ème}L ainsi que la loi N°112/AN/11/6^{ème}L du 25 mai 2011 complétant la loi N°196/AN/02/4^{ème}L.

Le Service de Renseignements Financier, fait partie du dispositif de Djibouti contre le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent et autres infractions financières. À travers le SRF, Djibouti est aujourd'hui signataire des 18 conventions des Nations Unies relatives à ces infractions.

Il est chargé de recevoir, d'analyser et de traiter, en dehors de toute procédure judiciaire, tous renseignements et documents communiqués par les institutions financières, les établissements de transferts de fonds, de change manuel, les établissements de jeux, les avocats, notaires, avec le concours des services de la police, des autorités judiciaires et tous les services administratifs étatiques.

b. Les travaux réalisés

L'exploitation et le traitement des renseignements des institutions financières de la place permettent au SRF d'instruire des dossiers comportant des éléments de déclaration de soupçon. A l'issue de cette instruction, il peut transmettre aux autorités judiciaires ou classer. Le SRF reçoit, régulièrement, des déclarations de soupçons des institutions financières portant sur des fonds suspectés de blanchiment d'argent. Mais, avant toute saisine des autorités judiciaires, le SRF procède à des investigations approfondies.

En outre, le SRF est habilité à faire des contrôles inopinés sur les programmes de prévention du blanchiment d'argent élaborés par les établissements financiers. Ces derniers sont tenus de désigner au moins une personne chargée de veiller à l'application des dispositifs contre le blanchiment d'argent. Elle traite toutes les opérations suspectes avant de les communiquer au SRF.

Le SRF dispose de matériels informatiques et de logiciels adaptés aux besoins d'investigation et conformes aux standards internationaux. Le site internet du SRF contient plusieurs informations relatives à la Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT). Ainsi, les assujettis disposent des informations et des outils nécessaires à la bonne collaboration avec le SRF. Ce dernier met à la disposition de chaque institution financière de la place des formulaires de déclaration d'opérations douteuses ou de fonds liés au terrorisme. Ces formulaires lui sont transmis après être remplis.

Conformément aux dispositions du décret de 2006, le SRF tient des réunions annuelles avec le sous-comité de lutte contre le blanchiment d'argent pour redynamiser ses activités.

3. Le rôle des juridictions compétentes

3.1 La Juridiction Financière

En cas de faute de gestion, la Cour des Comptes peut infliger une amende d'un minimum de 500 000 FDJ et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel de l'auteur à la date à laquelle le fait a été commis.

3.2 Les juridictions pénales

La corruption est punie par les Juridictions pénales.

Les articles 199 à 211 du Code Pénal ont trait aux personnes convaincues de corruption dans l'exercice d'une fonction publique s'exposent à des peines d'emprisonnement de 5 ans et de 10 ans ainsi que des amendes de 1000 000 FDJ à 10 000 000 FDJ.

L'agent public, exerçant au nom d'un État étranger est puni de 15 ans de réclusion criminelle et 8 000 000 FDJ d'amende.

L'infraction de corruption commise par les particuliers envers l'autorité publique est punie de 10 ans d'emprisonnement et de 5 000 000 FDJ d'amende ou de 15 ans de réclusion criminelle et à 7 000 000 FDJ d'amende si l'indélicatesse a visé un magistrat.

CONCLUSION

Les principes et les règles qui régissent les Finances Publiques permettent la transparence et la régularité dans la gestion. Les organes mis en place pour le contrôle de cette gestion sont également des moyens institutionnels au service de la transparence et de la responsabilité.

Ainsi, le cadre juridique et institutionnel de la République de Djibouti est propice à la prévention et la Lutte contre la Corruption.

Toutefois, une meilleure synergie des acteurs les plus concernés est nécessaire pour accroître l'efficacité de la Lutte contre la Corruption, une stratégie nationale de lutte contre la corruption peut être utile à moyen terme.

CHAPITRE III – SYNTHÈSE DE L'AUDIT DE LA PRÉPARATION DE L'ÉTAT DE DJIBOUTI À LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD)

L'INTOSAI considère à juste titre, que les institutions en charge du contrôle du secteur public ont l'obligation de mettre en œuvre leurs attributions pour apporter de la valeur ajoutée attendue par les citoyens. La qualité de la mise en œuvre des politiques ou des programmes arrêtés localement ou par la communauté internationale peut être améliorée par ce contrôle.

Ainsi, la participation des ISC à cet Agenda est une contribution pertinente et utile conformément aux valeurs et principes consacrés par l'ISSAI 12. À cet effet, dans le cadre d'un programme international piloté par l'INTOSAI dont elle est membre, la Cour des Comptes de Djibouti a abrité une réunion regroupant seize (16) ISC d'Afrique francophone subsaharienne qui se sont engagées dans la réalisation de l'audit de la mise en œuvre des ODD.

Le processus et la démarche de la Cour ont tenu compte des directives des Nations Unies pour l'intégration du Programme à l'horizon 2030 au niveau national.

Les étapes séquentielles pour réaliser cette intégration ont constitué, pour la Cour, autant de questions d'audit :

Les autorités Djiboutiennes ont-elles :

- Procédé à une large sensibilisation de toutes les parties prenantes ?
- Adopté des approches multipartites pour l'intégration des ODD ?
- Adapté les ODD au contexte national, infranational ?
- Instauré une cohérence verticale et horizontale des politiques ?
- Pris en compte les moyens financiers nécessaires ?
- Mis en place un système de suivi évaluation et de production de rapport ?

De la revue des objectifs de la SCAPE, des politiques pilotées par les Départements Ministériels, une très forte convergence se dégage entre les Objectifs de Développement National et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, sans toutefois que la conformité avec les ODD ne soit assurée.

Les actions entreprises pour la sensibilisation sont limitées notamment par l'usage de la langue française. Les initiatives du Gouvernement pour la sensibilisation des parties prenantes peuvent être renforcées. Les cadres chargés de la mise en œuvre des politiques aux Ministères sectoriels ont une compréhension insuffisante des ODD ramenés invariablement aux objectifs de la SCAPE.

L'interrelation qui doit lier toutes les actions de développement, quel que soit le secteur, n'est pas encore totalement réalisée. Des actions en silo sont menées par différentes structures en l'absence d'une coordination qui leur donne une bonne cohérence. Cette coordination devrait être assurée à un très haut niveau.

Par ailleurs, l'absence de cibles du pays et d'indicateurs nationaux, l'absence d'un mécanisme de suivi évaluation et d'une structure institutionnelle de haut niveau responsable des ODD complexifient le système de suivi évaluation des ODD.

La Cour s'attend à ce que, à l'occasion du deuxième plan national de développement 2020-2024 « Djibouti ICI » et du rapport d'examen national volontaire sur les progrès-pays prévu pour 2022 :

- **l'alignement des priorités nationales aux ODD à travers la priorisation des cibles soit effectif,**
- **un cadre de suivi évaluation efficace soit mis en place.**

Le rapport intégral est présenté en Tome II.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

De la Gestion du Budget de l'Etat

1. Elaborer le Compte Général de l'Administration des Finances ;
2. Elaborer les comptes de l'Ordonnateur des financements extérieurs ;
3. Elaborer et présenter au parlement des Loi des Finances exhaustives qui se contiennent (i) le budget général, (ii) les opérations des budgets annexes et (iii) les opérations des comptes spéciaux du Trésor ;
4. Redresser la comptabilité du Trésor, notamment avec :
 - Assurer le suivi comptable des financements extérieurs
 - Assurer un suivi comptable exhaustif de l'endettement global ;
 - Assurer un suivi exhaustif et complet des comptes spéciaux du trésor ;
 - Assurer un suivi comptable du déficit budgétaire ;
 - Tenir une comptabilité conforme aux dispositions légales et réglementaires,
 - clôturer les comptes à la fin de l'exercice budgétaire ;
5. Remédier aux insuffisances dans la détermination des résultats de la loi de règlement qui est partiel ;
6. Mettre en place un acte formel pour clarifier la procédure, le calendrier, les responsabilités des acteurs de l'exécution du budget depuis l'élaboration du Budget de l'Etat à l'approbation de la loi de règlement par le parlement ([des Instructions/Notes Ministérielles/Manuel de procédures](#)) ;
7. Organiser des actions de sensibilisation sur les formes et les délais de production de l'information financière à l'adresse des administrateurs de crédits notamment ;
8. Envisager la possibilité de produire l'information comptable, financière et budgétaire dans une périodicité plus courte que l'année ;
9. Mettre en place un dispositif de contrôle interne efficace dans les plus brefs délais.
10. Tenir une comptabilité nominative des RAR et en faire l'inventaire à la fin de l'année ;
11. Faire rapport sur les diligences entreprises et les risques de non-recouvrement ou de non-valeur.
12. Désigner clairement le comptable assignataire des recettes fiscales directes ; notamment des RAR ;
13. Annexer au projet de loi de règlement et au compte administratif les justificatifs des dépassements et les autorisations des virements des crédits ;

LA GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

14. Mettre en place à l'ADR, à la CAMME et à l'HGP les outils de planification prévus par leurs textes et statuts, à défaut les missions et les performances qui leur sont assignées sont compromises.
15. Mettre à profit la mise en conformité des statuts des entités de ce secteur au nouveau cadre juridique pour assainir la gestion administrative, comptable et financière d'une part, d'autre part, la bonne gouvernance et la performance en vue de remplir plus efficacement leur mission de service public ;

LA CAMME

16. La Cour recommande au Gouvernement de clarifier le statut de la CAMME et de mettre son organisation et son fonctionnement en conformité avec ce statut.
17. Veiller à l'établissement d'une liste formelle des médicaments essentiels et à veiller à sa mise à jour chaque fois que de besoin.
18. Améliorer la sincérité des prévisions budgétaires.
19. Veiller à organiser la gestion du stock de médicaments, notamment en se référant aux meilleurs pratiques et grâce à des outils de gestion et d'espace adaptés.
20. Faire faire un bilan d'ouverture et établir des comptes financiers conformes au plan comptable en vigueur.
21. Veiller à faire certifier les états financiers de la CAMME par un professionnel
22. Effectuer les travaux d'inventaire physique à la fin de chaque fin d'exercice.
23. Veiller à la bonne conservation des documents comptables de et toutes les pièces justificatives.
24. Respecter le Code des Marchés publics.

HOPITAL GENERAL PELTIER (HGP)

25. Mettre en place les organes de pilotage et de gestion prévus par le statut de l'HGP et à les rendre opérationnel dans les plus brefs délais.
26. Respecter le Code des Marchés publics.
27. Mettre fin aux injonctions budgétaires et financières adressées aux entités sous sa tutelle.

AGENCE DJIBOUTIENNE DES ROUTES (ADR)

28. Mettre en place un manuel de procédures administratives, financières et comptables ;
29. veiller au strict respect des dispositions du Code de Marché Public
30. veiller à la l'établissement et à la bonne conservation des pièces justificatives de dépenses ;
31. Veiller aux principes de la reddition des comptes ;

CONCLUSION GÉNÉRALE

En 2020, la Cour a conduit les activités de contrôle traditionnel. Elle a effectué le contrôle annuel du budget de l'Etat, plus précisément l'exercice budgétaire de l'année 2019. Comme à l'accoutumée, elle a également contrôlé un échantillon du secteur des entreprises et établissements publics.

En termes de conclusions, plusieurs observations formulées sur l'exécution du budget 2016 sont encore reconduites puisque leurs prises en charge restent pendantes. Les échanges entre la Cour et les acteurs de la gestion des finances publiques, notamment le Ministère du Budget, laissent présager des évolutions positives à moyen terme, auxquelles la Cour sera attentive.

En tout état de cause, la Cour estime que l'amélioration de la qualité des comptes de l'État est un enjeu de transparence et de responsabilité à l'aune du passage à la gestion axée sur le résultat.

Quant aux Établissements et Entreprises Publics, les dysfonctionnements relevés concernent la gouvernance, le pilotage stratégique, la gestion et le fonctionnement qui connaissent des fragilités sérieuses : l'absence de bilan d'ouverture, d'inventaire des biens, l'inégalité de salaires, l'octroi des primes irrégulières ou encore les violations manifestes du code des marchés publics peuvent être cités comme exemples.

À cet égard, la Commission créée par arrêté N°2018-117/PR/PM de la 31/07/2018 portant création d'une commission de suivi et de correction des anomalies relevées par la Cour des Comptes et domiciliée à la Primature peut être un levier.

L'état de mise en œuvre des recommandations résultant des premiers travaux de cette commission a ouvert des perspectives positives à ce sujet¹.

La Cour suit le développement de ces initiatives avec beaucoup d'intérêts.

¹ RPG 2020 page 42

Enfin, les deux nouveaux thèmes du rapport de cette année, le cadre institutionnel de lutte contre la corruption et l'état de préparation à la mise en œuvre des ODD confortent la position de la Cour, acteur de la bonne gouvernance puisqu'ils sont engagés dans le cadre de programmes coopératifs à l'échelle internationale. Ils peuvent constituer des thèmes récurrents dans nos prochains rapports.

Pour l'année 2020, la Cour tient à souligner que ses activités ont été impactées par la pandémie de la Covid-19. N'étant pas considérée comme un service essentiel, elle a été confinée suite aux mesures de confinement généralisées édictées par les pouvoirs publics par le décret.

En même temps, elle fait face à des attentes légitimes des parties prenantes, ce qui l'a motivée à ouvrir plusieurs lignes de contrôle relatives aux fonds d'urgence de la covid-19.

Ainsi émis par la Cour des Comptes réunie en Chambre de Conseil le 04 janvier 2022

Où siégeaient :

Madame ISMAHAN MAHAMOUD IBRAHIM, Première Présidente de la Cour des Comptes Rapporteur Général ;

Madame ILHAN HOUSSEIN WABERI, Messieurs MOHAMED MAHAMOUD HACHI, et HASSAN DJIBRIL OSMAN, Présidents de Chambre ;

Madame JIHANE MOHAMED SAID, Greffière en Chef ;

En présence de Monsieur MICHHAL AHMED TABET, Premier Substitut du Procureur Général, Procureur Général de la Cour des Comptes *p/i*.

Et ont signé.

La Greffière en Chef

Jihane Mohamed Said

La Première Présidente

Ismahan Mahamoud Ibrahim