



## COMMISSION 5

# Transparence, redevabilité et reddition des comptes

Mise en œuvre des recommandations issues du rapport COVID : stratégie d'implication des parties prenantes externes

## Partage d'expérience et bonnes pratiques sur l'implication des parties prenantes externes sur la mise en œuvre des recommandations d'audit

*Par Monsieur Thierno Idrissa Arona DIA, Magistrat, Chef de section, Chambre des Affaires budgétaires et financières, Cour des Comptes du Sénégal*

3 juin 2024

### 1. Introduction

Dans le cadre du processus démocratique, les citoyens exigent que leurs dirigeants rendent compte de leurs actions et fassent preuve de transparence dans la gestion des ressources publiques. A cet effet, les Institutions supérieures de contrôle (ISC) jouent un rôle clé, notamment dans la gestion des situations de crise en donnant des informations sur la manière dont les ressources publiques ont été utilisées et comment assurer, à l'avenir, une gestion efficiente et efficace des programmes d'urgence.

La gestion des fonds de riposte contre la pandémie COVID 19, financé pour plus de 80% par les partenaires techniques et financiers du Sénégal, n'échappe pas à cette nécessité de transparence et de reddition compte tenu de l'importance des ressources mobilisées et des déficiences appréhendées.

C'est dans ce contexte de redevabilité accrue que la Cour des Comptes du Sénégal a décidé, de façon indépendante, d'effectuer l'audit des fonds de riposte contre la pandémie. Dans le rapport issu de ce contrôle de la gestion des fonds de riposte à la

1



Thierno I Arona DIA

pandémie COVID, la Cour a émis plusieurs recommandations. Celles-ci sont constituées de suggestions en vue de corriger des insuffisances et d'améliorer les pratiques, d'une part, et de propositions de sanction pour les auteurs de faits susceptibles d'être qualifiés de fautes de gestion ou de faits à caractère pénal, d'autre part.

La diffusion de ce rapport, conforme au Principe 6.3 du Code de transparence sur l'information régulière du Public, a suscité un écho général, en raison notamment des multiples irrégularités décelées et de la gravité des faits susceptibles d'être qualifiés de fautes de gestion et de détournements de deniers publics. Les débats publics et les manifestations organisées par les organisations de la société civile ont essentiellement porté sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations formulées. Cependant, faut-il constater, pour s'en féliciter, que la mobilisation des parties prenantes externes (partenaires techniques et financiers, organisations de la société civile, médias, leaders d'opinions et religieux, etc.) a grandement contribué à la prise d'engagements du Gouvernement qui « *donnera suite aux recommandations de la Cour et s'attachera à les capitaliser...* »<sup>i</sup>

Ce qui constitue une bonne pratique et démontre l'intérêt d'une stratégie d'implication des parties prenantes afin de renforcer l'impact des audits des Institutions supérieures de contrôle.

Il s'agit de réfléchir sur les voies et moyens pour capitaliser cette bonne pratique en proposant des réformes pour une plus grande efficacité de la stratégie d'implication des parties afin de renforcer l'impact des audits.

La note présente les actions clés de cette stratégie d'implication des parties prenantes (3.). Mais, auparavant, il sera exposé la nature et l'ampleur du problème auquel la stratégie veut apporter (2.).

## **2. Nature et ampleur. Du problème-situation de l'existant**

Conformément à l'esprit de la Déclaration de Lima, l'un des éléments les plus importants du cycle de l'obligation de rendre des comptes repose sur un contrôle externe effectuée par une institution indépendante, efficace et crédible.

2



Thierno I Arona DIA

A cet effet et pour renforcer cette indépendance et efficacité, l'Institution supérieure de contrôle (ISC) doit développer une interaction appropriée avec les parties prenantes, notamment les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les médias, la société civile et les citoyens.

Toutefois, l'évaluation de la conformité des ISC membres du Conseil régional de Formation des Institutions supérieures de Contrôle des Finances d'Afrique francophone subsaharienne (CREFIAF) aux exigences des normes de l'INTOSAI (ISSAI) a fait ressortir que la plupart d'entre elles ont des relations limitées avec les principales parties prenantes externes dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations. C'est le cas de la Cour des Comptes du Sénégal qui a inscrit, parmi les priorités de son plan stratégique de développement 2020-2024, le renforcement des relations avec les parties prenantes.

Il s'agit d'identifier les difficultés inhérentes aux relations avec ces différentes parties prenantes.

## 2.1. Relations avec le Pouvoir Exécutif

Selon l'enquête mondiale effectuée par l'Initiative de Développement de l'INTOSAI en 2020, « la réponse du pouvoir exécutif est le principal obstacle à la mise en œuvre des recommandations d'audit mentionné par les ISC. Si celles-ci déclarent communiquer régulièrement avec le pouvoir exécutif, elles l'impliquent peu dans le suivi des audits, et omettent de solliciter un retour d'information sur le statut des recommandations d'audit ou la preuve que les recommandations ont bien été mises en œuvre. »

Au Sénégal, l'article 17 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes dispose que « *les autorités concernées par les contrôles de la Cour sont tenues de l'informer des suites réservées aux conclusions issues de ses contrôles, dans un délai maximum de trois mois.* » Ces dispositions ne sont pas respectées et le délai indiqué **est très court et irréaliste** pour une mise en œuvre des recommandations.



Cette situation ne favorise pas la mise en œuvre des recommandations, et favorise au contraire la récurrence des irrégularités parce qu'un sentiment d'impunité se développe chez les gestionnaires publics.

A titre illustratif, les rapports de la Cour sur la gestion des situations d'urgence avaient déjà attiré l'attention des administrations sur des pratiques irrégulières liées à la gestion des ressources financières. Les recommandations formulées demandaient aux administrations publiques de mettre un terme à l'ouverture de comptes bancaires sans l'autorisation du ministre des Finances. Cependant, l'audit de la gestion des fonds COVID a révélé que des gestionnaires ont exécuté des dépenses à partir de comptes bancaires commerciaux dont l'ouverture n'a pas été autorisée par le ministre en charge des Finances. Il s'y ajoute que des prélèvements de fonds, à partir des comptes de dépôt logés au Trésor public, ont été effectués pour alimenter des comptes bancaires ouverts dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. Cette situation a favorisé plusieurs abus avec des retraits massifs en espèces pour payer des dépenses publiques, en violation de la réglementation.

Ces pratiques ne militent pas en faveur de la consolidation des avoirs liquides de l'Etat à travers le système du compte unique du Trésor. ***Une application des recommandations par la fermeture des comptes bancaires commerciaux non autorisés aurait l'avantage de réduire les frais administratifs de fonctionnement de ces comptes et les montants des commissions versées aux banques.***

Sur un autre registre, le rapport Covid-19 de la Cour des Comptes du Sénégal a relevé la récurrence de pratiques irrégulières relatives à la passation et l'exécution des marchés publics. Cette situation a été constatée dans d'autres audits liés à la gestion des crises ; c'est le cas, par exemple, de l'audit de la gestion des plans ORSEC mis en place pour atténuer les effets des inondations.

En effet, la prise du décret n° n°2020-781 du 18 mars 2020 portant dérogation au Code des Marchés publics (CMP) pour faciliter l'exécution des dépenses relatives à la lutte contre la COVID-19 n'a pas favorisé les souplesses attendues. Au contraire, les délais d'acquisition ont été anormalement longs, des entreprises sans expérience dans les domaines pour lesquels elles ont été attributaires ou dont l'objet social n'a



aucun lien avec le marché attribué ont été favorisées, et plusieurs marchés n'ont pas été enregistrés en violation du Code général des impôts.

## **2.2. Relations avec l'Assemblée Nationale**

L'Assemblée nationale exerce, de façon générale, un contrôle de l'action gouvernementale, y compris sur des questions relatives aux finances publiques. A posteriori, ce contrôle s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement.

Dans les pays de l'UEMOA et de la CEMAC, les relations entre l'Assemblée Nationale et les ISC se limitent généralement à la remise du rapport public général et surtout au dépôt du rapport sur l'exécution des lois de finances et la Déclaration générale de conformité.

Il est constaté que l'Assemblée Nationale s'intéresse peu à la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des Comptes. A titre d'exemple, en dépit de la gravité des faits relatés dans le rapport COVID-19, l'Assemblée Nationale du Sénégal n'a pas, de manière spécifique, organisé des débats sur les suites dudit rapport malgré l'opportunité que représentait le vote de loi de règlement 2020.

La seule action entreprise est le dépôt par un groupe de députés sur la table du Président de l'Assemblée nationale d'une proposition de résolution de mise en accusation de dix (10) ministres devant la Haute Cour de justice. A ce jour, cette proposition est restée sans suite.

## **2.3. Relations avec le Pouvoir judiciaire**

S'agissant du Pouvoir judiciaire, l'interaction avec la Cour n'existe qu'à l'occasion de l'exploitation des suites à caractère pénal avec la saisine du Garde des Sceaux pour l'ouverture d'information judiciaire pour des faits à caractère pénal.

Il faut souligner que la découverte de faits à caractère pénal constitue un exercice difficile, leur constatation résultant le plus souvent d'un signalement préalable par une personne ou une instance ayant une connaissance approfondie et une expertise requise pour déceler les présomptions de délits.



C'est dans ce cadre que la Cour communique au Procureur de la République les faits susceptibles d'être qualifiés de fautes pénales afin que les poursuites soient engagées contre leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article 33 du Code de Procédure pénale.

Il en est ainsi, par exemple, des présomptions de soustractions frauduleuses de ressources publiques que la Cour a relevé dans le cadre de l'audit des fonds COVID, nonobstant les poursuites engagées devant la Chambre de Discipline financière.

Si la présomption de malversation financière a pu être établie par la Cour, encore faut-il que les poursuites pénales soient effectivement déclenchées. Une telle décision est de la compétence du Procureur de la République qui « *peut demander des enquêtes préliminaires aux fins de constater la matérialité des faits dénoncés, d'en rassembler les preuves, d'élucider les circonstances qui ont entouré les actes répréhensibles et d'identifier les auteurs et les personnes ayant facilité ou aidé à la commission des faits.*<sup>ii</sup> »

Pour les suites judiciaires du rapport COVID, le Procureur de la République a commandité des enquêtes complémentaires.

Cependant, il convient de souligner qu'aucun mécanisme officiel de collaboration avec la Cour n'a été mis en place pour contribuer à l'efficacité des enquêtes diligentées par le Procureur de la République.

#### **2.4. Relations avec les Organisations de la Société civile (OSC) et les médias**

La demande de plus en plus forte de redevabilité impose aux ISC de s'adapter au contexte en élargissant leur engagement auprès des OSC et des médias qui contribuent à la vulgarisation et à une meilleure appropriation des travaux de l'ISC.

Il est donc important d'assurer une collaboration et une implication des OSC et médias pour renforcer le rôle clé dans le renforcement la crédibilité de l'ISC dans sa quête de la bonne gouvernance. En effet, leur implication dans le processus de suivi des résultats des audits favorise la participation au processus de gouvernance en exigeant

des réponses concrètes de l'Exécutif pour la mise en œuvre des recommandations d'audit.

En 2017, l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) a publié le Guide sur la mobilisation des parties prenantes par les ISC, qui traite de l'implication des citoyens et d'OSC ainsi que d'autres groupes de parties prenantes importantes dans les processus d'audit réalisés par les ISC qui précise que « *la mobilisation par les ISC des parties prenantes, à différents niveaux et avec des mécanismes variés, permet d'accroître l'impact des audits* » (IDI 2017, 99–100).

Par conséquent, une collaboration avec les ISC peut permettre aux OSC d'influencer les politiques publiques et de leur donner accès à informations leur permettant d'apprécier les performances de l'Exécutif.

Pour les ISC, une collaboration avec les OSC peut faciliter la communication avec les citoyens, afin de les aider à suivre la mise en œuvre des recommandations d'audit par l'Exécutif.

A titre illustratif, suite à la publication du rapport COVID de la Cour, les OSC sénégalaises avaient mis en place une plateforme citoyenne pour mettre la pression sur l'Exécutif pour « *que ce rapport de la Cour des comptes ne connaisse pas le même destin que tous les autres rapports qui dorment dans des tiroirs.* »<sup>iii</sup>.

Il convient de souligner cependant qu'aucune collaboration formelle n'existe avec les OSC et la Cour des Comptes.

### 3. Mise en place de la stratégie

Les ISC peuvent prouver leur pertinence en répondant de manière appropriée aux défis des citoyens, aux attentes des différentes parties prenantes et aux risques émergents.

Il est alors important que les ISC entretiennent un dialogue permanent avec les parties prenantes sur la manière dont leur travail contribue à assainir la gestion des finances publiques et à aider les gouvernements à apporter des changements positifs dans le secteur public.



Pour renforcer l'impact des audits qui est fonction de l'existence d'un mécanisme robuste de mise en œuvre et de suivi des recommandations formulées par l'ISC, il urge de développer un partenariat avec les parties prenantes en mettant en œuvre une stratégie efficace d'implication.

Les principales actions clés de cette stratégie qui s'articule autour du triptyque : Impliquer-Informer-Contribuer, sont ainsi déclinées.

### 3.1. Renforcer l'implication de l'exécutif

Le renforcement de l'implication de l'Exécutif nécessite la réalisation d'actions stratégiques, en relation avec l'ISC, qui portent sur :

- l'amélioration de l'opérationnalité des recommandations en les accompagnant d'un calendrier et d'un scénario de mise en œuvre ;
- la mise en place un système efficace de suivi des recommandations par la modification des dispositions législatives et réglementaires y relatives ;
- la création **d'une plateforme dédiée au suivi de la mise en œuvre des recommandations** dans l'objectif de faciliter la communication et l'échange d'informations entre la Cour et les autres parties prenantes, à l'image de ce qui a été fait au Maroc (voir encadré ci-dessous) ;
- la nomination des référents pour suivre la mise en œuvre des recommandations ou l'implication des services d'audit interne.



### Encadré n°1 : Lancement de la plateforme numérique de suivi de mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des Comptes

La Cour des comptes a organisé, le mercredi 29 juin 2022, une rencontre consacrée au lancement de la plateforme numérique de suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour. Cette plateforme sera mise à la disposition des services du Chef de gouvernement et des différents départements ministériels concernés pour faciliter la communication et l'échange d'information avec la Cour pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des comptes. (...)

Le lancement de cette plateforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des orientations stratégiques des juridictions financières au titre de la période 2022-2026, notamment dans son volet lié à l'amélioration de la qualité des recommandations émises et au suivi de leur mise en œuvre. Également, sa mise en place est en harmonie avec les meilleures pratiques adoptées dans ce domaine par des institutions internationales supérieures de contrôle (ISSAI 12).

La Cour considère que le lancement de cette plateforme numérique contribuera, avec d'autres mécanismes et mesures, à accroître la valeur ajoutée de ses missions de contrôle, et partant, à la mise en œuvre effective de ses recommandations par les organismes concernés, et ce compte tenu des possibilités et outils développés pour permettre aux départements ministériels le suivi instantané des recommandations émises et la prise des mesures adéquates pour améliorer leur gestion.

L'implication effective et responsable des services du Chef de gouvernement et des différents départements ministériels contribuera à l'amélioration de la gestion des affaires publiques, ce qui aura un impact positif sur la performance des organismes publics, l'efficacité de la mise en œuvre des projets et programmes publics, et la bonne utilisation des subventions publiques aux fins qui leur sont assignées, et par conséquent sur la vie quotidienne des citoyens et sur le climat d'investissement, en créant des opportunités de richesses et d'emplois.

Source : Cour des Comptes, Maroc

## **3.2. Favoriser l'exploitation des rapports d'audit par le Parlement**

Dans le cadre de l'exercice de sa fonction de contrôle externe des finances publiques, le Parlement doit mettre en place un dispositif efficace pour analyser, surveiller et contrôler l'exécution des activités du gouvernement, en s'assurant qu'elles sont conformes aux lois et règlements et adaptées aux attentes des citoyens.

Le Parlement joue un rôle vital en obligeant le pouvoir exécutif à rendre compte de l'utilisation des fonds publics. Le renforcement de sa collaboration avec l'ISC constitue

donc un élément essentiel du processus de surveillance de l'intégrité dans la gestion des ressources publiques.

Les actions clés de cette collaboration pourraient notamment se résumer à:

- l'organisation de sessions ou débats parlementaires sur la base d'un rapport annuel d'évaluation portant sur la mise en œuvre des recommandations. A cette occasion, les parlementaires pourraient demander au Gouvernement ou à l'organisme contrôlé de présenter la situation de mise en œuvre des recommandations et éventuellement d'indiquer les raisons pour lesquelles certaines n'ont pas été mises en œuvre ;
- la tenue de réunions régulières avec la Commission des Finances ou des comptes publics pour discuter de questions spécifiques.

### 3.3. Soutenir les autorités de poursuite judiciaire pour une meilleure exploitation des dossiers

La communication avec le pouvoir judiciaire et/ou les autorités de poursuite et d'enquête est importante pour diligenter l'exécution des demandes de poursuites judiciaires déférées devant elles.

Au regard de la complexité des dossiers liés aux crimes financiers, de l'inexistence d'instances et compétences spécialisées dans le domaine, il y a lieu, en attendant, de renforcer les capacités des autorités de poursuite judiciaire pour faciliter l'instruction des affaires en renforçant les relations entre l'ISC et le Pouvoir judiciaire.

Dans ce cadre, il importe de mettre en place **un cadre normatif et formel de concertation** entre les autorités de saisine (Cour des Comptes) et de Poursuite (Ministère de la Justice) pourrait contribuer à l'efficacité et la célérité dans la gestion des dossiers de poursuite.

A ce sujet, **la mise en place d'un parquet financier** dans certains pays de l'UEMOA, devrait aider à renforcer la lutte contre la délinquance financière (détournements de deniers publics, fraude et corruption, favoritisme...) que les rapports de la Cour des Comptes n'ont pas manqué de relever à maintes reprises.



### 3.4. Rapprocher l'ISC aux citoyens

La société devient de plus en plus consciente de sa capacité à demander des rapports sur les comptes publics au gouvernement. Selon le Code de transparence de l'UEMOA, les citoyens doivent s'organiser à travers des organisations apolitiques pour défendre les intérêts publics, y compris en matière d'utilisation des fonds publics.

Une ISC peut promouvoir la redevabilité et la transparence en s'adressant directement aux citoyens et aux organisations de la société civile et en établissant des relations étroites avec eux.

Il y a lieu de constater que sous l'impulsion de l'INTOSAI, beaucoup d'ISC ont mis en place des outils pour renforcer leur collaboration avec les OSC. C'est le cas, par exemple, de la Cour des Comptes de France qui a mis en place une plateforme de participation citoyenne et une plateforme de signalement (voir encadré ci-dessous).

#### **Encadré n°2 : [Participation citoyenne au processus d'audit : l'exemple de la France](#)**

Lancée le 9 mars 2022, à titre d'expérimentation, la **plateforme de participation citoyenne** permet à quiconque le souhaite de suggérer des sujets de contrôle, afin que la Cour les intègre dans sa programmation. Cette campagne de consultation a rencontré son public : 333 propositions de rapports ont été déposées et/ou soutenues par plus de 9 000 participants. Grâce à ces contributions, et à compter de juillet 2023, les deux premiers des six rapports thématiques d'initiative citoyenne seront publiés.

Lancée le 6 septembre 2022, **la plateforme de signalement** est une procédure en ligne qui permet aux citoyennes et citoyens, aux lanceurs d'alerte et aux associations - notamment de lutte contre les atteintes à la probité - de signaler à la Cour de manière simple, sécurisée et, le cas échéant, anonymement, des irrégularités ou des dysfonctionnements constatés dans la gestion publique.

Source : Cour des Comptes France

## 4. Conclusion

Pour une réalisation efficace de son rôle d'audit externe, une institution supérieure de contrôle (ISC) doit bénéficier de la confiance du Parlement et de l'opinion publique, ainsi que d'autres parties prenantes.

A cet égard, la qualité des rapports d'audit et la stratégie d'implication des parties prenantes pour l'application des recommandations constituent des éléments importants.

La mise en œuvre des recommandations est une condition essentielle pour démontrer aux yeux des citoyens, du Parlement et des autres parties externes la valeur et les avantages d'une ISC dans le processus de reddition des comptes et la transparence dans la gestion des ressources publiques.

A cette fin, il faut relever les défis d'une meilleure implication de l'Exécutif, d'un renforcement des capacités des parlementaires pour une meilleure exploitation des rapports d'audit et de l'efficacité des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des recommandations et de collaboration avec les organisations de la Société civile.

- 
- i Extrait « Eléments de réponse du Gouvernement relatifs au rapport de la Cour des comptes sur le contrôle de la gestion du fonds de riposte et de solidarité contre les effets de la Covid 19 (force covid), gestions 2020 et 2021 », Décembre 2022.
  - ii Communiqué du Procureur de la République du Sénégal.
  - iii Secrétaire du Mouvement « Y a en marre ».