



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

**Réponse détaillée de Papa Malick Ndour sur le rapport de la
Cour des comptes**

Observation I : Défaut de conformité de l'organigramme

Je confirme que dans l'organigramme en vigueur, le suivi-évaluation est effectivement rattaché à la Direction des Systèmes d'Information (DSI), conformément à ses missions déclinées à l'article 6 de la décision n° 100 portant organisation des services du PRODAC et fixant leurs attributions. Ce choix découle d'une recommandation contenue dans le rapport d'audit du Bureau Organisation et Méthode (BOM). Donc, l'incohérence que vous avez relevée, à juste raison, résulte d'une erreur qui s'est glissée dans la décision rappelée plus haut, car le suivi-évaluation n'aurait jamais dû figurer sur la liste des services en ce sens que toutes ses attributions sont transférées à la DSI (voir les missions de la DSI indiquées dans la décision).

Observation 2 : Défaillances du système d'information

Les logiciels sont mis en place et gérés par une équipe dédiée au niveau de la DSI. La plupart des applications ont été créés par nos propres services afin de faciliter le travail administratif des différentes directions utilisatrices. En fonction de leur besoin, les différentes entités peuvent les utiliser mais aucun acte réglementaire ne les y oblige.

S'agissant du défaut d'utilisation, de mise à jour et de correction des défaillances des logiciels de gestion de la paie, je reconnais que les

problèmes de mise à jour m'ont été signalés mais nous étions confrontés à deux difficultés majeures :

1. Le marché de base n'avait pas prévu de services après-vente et
2. L'application en question n'était plus à jour chez le prestataire.

Jusqu'à mon départ du Prodac, nous étions en train de réfléchir sur les modalités de migration vers une nouvelle application, tout en sauvegardant les données.

En attendant, nous avons continué à utiliser la version non actualisée du logiciel, aussi, nous avons estimé très faible le risque de fraude, étant donné que chaque utilisateur utilise son propre code d'accès.

Observation 3 : Absence de validation des documents budgétaires

Il est important de rappeler que le décret 2014-498 du 10 avril 2014 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PRODAC est muet sur la procédure de validation du budget. Pour corriger cette lacune, un projet de modification du décret (voir projet de modification du décret) a été mis dans le circuit administratif et devrait confier la prérogative d'adoption du budget au conseil d'orientation. En l'absence d'indication claire sur la procédure d'adoption du budget, j'avais transmis, pour approbation, à Madame le Ministre de la Jeunesse d'alors (voir lettre) le projet de budget de la gestion 2020 et en l'absence de retour, j'ai moi-même procédé à l'approbation du budget pour permettre son exécution afin de faire fonctionner le service. C'est également le cas pour les gestions suivantes.

Sur notre propre initiative et dans le cadre des prises d'acte administratif réglementant le fonctionnement du service, nous avons estimé qu'il était nécessaire d'anticiper sur une modification du décret susvisé en

internalisant la procédure d'adoption du budget dans la décision. Malheureusement, le projet de révision du décret, qui devait confier cette prérogative au conseil d'orientation, n'a jusqu'à présent pas été adopté.

Observation 4 : Défaut de planification et de réalisations d'activités

Je rappelle que le Prodac dispose bel et bien d'un système de planification de ses activités. En effet, tous les services participent au processus d'élaboration du PTBA qui est un document de synthèse qui reprend et consolide les activités que les services eux-mêmes ont planifiées. De plus, une lecture attentive du PTBA donne une bonne visibilité des activités à réaliser durant l'exercice.

Pour les activités non réalisées, la justification réside dans l'absence de moyens suffisants par rapport aux prévisions. Le PRODAC a l'habitude de planifier ses activités en tenant compte, en plus des crédits alloués par la loi des finances initiale, de la possibilité de rallonges budgétaires en cours de gestion et de ses possibilités de mobilisation de ressources avec ses partenaires. Cette pratique peut effectivement expliquer que des activités planifiées ne soient pas réalisées, au cas où la rallonge budgétaire attendue n'est pas accordée.

S'agissant du défaut de planification du Camp d'Immersion à l'Entreprenariat agricole, je voudrais rappeler que cette initiative est intervenue dans un contexte de formulation de programme d'urgence (événement mars 2021) dans le cadre de recherche de solutions pour une plus grande appropriation des opportunités que pourraient offrir les DAC, en termes d'insertion professionnelle. En l'absence d'Unités autonomes d'Exploitation (UAE), lieux d'insertion des groupements agricoles, nous avons organisé le CIEA en espérant pouvoir, au terme de la campagne,

aménager quelques UAE et retenir dans le DAC, au moins, une centaine de jeunes.

Observation 5 : Défaut d'archivage des dossiers de marchés

Comme vous l'avez si bien rappelé, l'article premier de l'arrêté n°00865 du 22 janvier 2015 confie la responsabilité d'u classement et de l'archivage des documents relatifs aux marchés publics aux Cellules de Passation des Marchés (CPM) instituée auprès de chaque autorité contractante. Le PRODAC n'étant pas autorité contractante au sens de l'article 2 du code des marchés publics, ne pouvait disposer ni de commission de marchés, ni de CPM. Les dossiers de marchés du PRODAC et ceux des différentes directions sont traités, contrôlés et archivés par la CPM créé au niveau du Ministère de la Jeunesse. Aussi, la qualité de Coordonnateur du PRODAC ne me donne pas le pouvoir d'intervenir dans le fonctionnement de la CPM en tant que service relevant du Ministère.

Cependant, s'agissant du PRODAC, le classement des dossiers de marchés concerne aussi, outre la CPM, le SPM, nous prenons bonne note de l'observation et promettons d'y remédier.

Observation 7 : Paiements irréguliers d'indemnités des membres de la commission des marchés

Le PRODAC n'étant pas autorité contractante au sens des dispositions de l'article 2 du code des marchés publics, l'ensemble de ses dossiers de marchés sont transmis, en fonction de leurs attributions, soit à la Commission des Marchés (CM), soit à la Cellule des Passation des Marchés (CPM), institués au sein du Ministère de la Jeunesse, l'Entreprenariat et de l'Emploi.

Dans le fonctionnement de la commission des marchés, les indemnités dues à ses membres et fixés dans l'arrêté ministériel n°12972 du 2 août 2013, sont prises en charge dans le budget du service maître d'œuvre, autrement dit le service qui initie le projet de marché soumis à l'examen de la commission. En l'occurrence le PRODAC est logé à la même enseigne que les directions et autres services du Ministère qui sont tous tenus de payer les indemnités sur leurs propres budgets. Par conséquent, les paiements effectués par le PRODAC sont conformes à la pratique en vigueur au sein du Ministère et concernent ses propres marchés.

Observation 8 : Des travaux anormalement longs

L'exécution du contrat liant Green 2000 à l'Etat du Sénégal fait partie des dossiers les plus complexes dont j'ai hérité de mon prédécesseur. Je rappelle qu'au moment où je prenais service, les travaux étaient en arrêt de près deux ans sur l'ensemble des sites, pour défaut de règlement par Locafrique des factures produites par Green 2000. C'est la raison pour laquelle, les manquements qui ont été à l'origine des retards dans l'exécution du contrat ne sont pas du tout imputables à Green 2000. A cet effet, on a toujours préféré les négociations aux sanctions ou aux recours en justice, du fait justement de la complexité de ce dossier. **C'est aussi ce qui explique que les dispositions contractuelles relatives notamment aux intérêts moratoires et aux pénalités de retard n'ont jamais été appliquées par Green. A vrai dire, l'application de ces dispositions n'aurait pas été à l'avantage de l'Etat du Sénégal quand on sait que les causes de ces retards sont pour la plupart liés au non-respect par l'Etat des engagements souscrits par rapport au paiement des décomptes.**

Face à cette situation de léthargie, j'ai pris des mesures pour réengager le bailleur par rapport à ses responsabilités et convaincre Green 2000 à

revenir sur les chantiers. Sans doute, ce sont ces initiatives qui nous ont permis de réceptionner le DAC de KMS et d'atteindre, dans les autres DAC, des niveaux d'exécution très appréciables.

Observation 9 : Défaut de réalisation des Dac de la seconde phase

Plusieurs raisons expliquent le retard constaté dans la réalisation des DAC du PDEAS. Outre la spécificité du projet et l'avènement de la crise sanitaire (covid 19), les règles du bailleur imposent, pour la passation des marchés, la procédure d'appel d'offre international et la lourdeur des procédures résultant de l'application stricte des règles de la BID, qui exigent un double contrôle (DCMP, bailleur).

Nonobstant tous ces facteurs de retard, d'importantes mesures ont été prises pour lever certaines contraintes. D'ailleurs ce sont ces initiatives qui nous ont permis de boucler les processus de passation des marchés et de débiter les travaux, au moins, dans trois sites.

Observation 10 : Des problèmes fonciers persistants dans le DAC de Sangalkam

Les conflits fonciers notés au niveau du DAC de Sangalkam sont essentiellement liés à la spécificité du site où se sont installés depuis très longtemps des particuliers sur la base de titres attribués par l'Etat. En réalité, l'arrêté n°00420 du 10 janvier 2019 portant annulation de l'ensemble des beaux consentis par l'Etat, auquel on fait souvent allusion, n'a réglé le problème qu'en partie. En effet, il n'avait pas tenu compte le fait que certains occupants du site avaient déjà aménagé et mis en valeur les terres qui leur étaient affectées. Mieux, le PRODAC ayant subi une condamnation, pour destruction de biens d'autrui, à la suite d'une procédure judiciaire, cette implication de la justice a certainement

contribué à refreiner notre ardeur, car ce n'est pas par la manière forte qu'on arrivera à une solution juste et durable, mais plutôt par le recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ce qui permettrait de sauvegarder les intérêts de ces ayants droit.

C'est sans doute cette situation qui explique l'inefficacité des mesures de dissuasion prises par le PRODAC et appliquées sur le terrain avec le concours de la DSCOS (lettre adressée au Ministère des Forces Armées, convention avec DSCOS pour la surveillance des lieux). Certains occupants, estimant être dans leur bon droit, ont carrément choisi d'ignorer les sommations et les menaces de la DSCOS.

Observation 11: Autorisation de modifications irrégulières

La seule modification me concernant et proposée par Green 2000 est celle relative au DAC de KSK qui a été acceptée en application des dispositions du contrat relatives aux modifications à caractère mineur (Voir contrat). De plus, nous avons jugé pertinente la proposition de Green 2000, à partir du moment où elle permettait d'acquérir certains équipements nécessaires et non pris en compte par le contrat initial et qu'elle n'entraînait pas un renchérissement du prix du marché. En contrepartie nous avons juste renoncé à un surplus d'équipement qu'on avait déjà acquis dans le cadre du même contrat.

Observation 13 : Commission de réception irrégulièrement composée

Effectivement la composition de la commission instituée par la décision n°0000165 MJ/PRODAC/CN/DAF/ass est différente de celle qui a procédé à la réception provisoire du DAC. Le choix d'une commission élargie et composée en majorité de techniciens s'explique par la complexité des

ouvrages dont il fallait s'assurer de la conformité aux exigences techniques du marché. Toutefois, je reconnais qu'en l'occurrence, on aurait dû procéder préalablement à la modification de la décision susvisée et être plus regardant sur la participation de tous les membres, y compris le DAF et le comptable matières.

Observation 14 : - Absence de transfert de compétences

Le transfert de connaissances et de compétences a toujours été, pour le Coordonnateur que j'étais, une préoccupation de premier ordre. D'ailleurs, cette question a plusieurs fois fait l'objet de débats lors des réunions de coordination pour décider des mesures à prendre afin d'inciter Green 2000 à respecter ses engagements contractuels en matière de formation des agents pour une transfert de gestion réussie. C'est dans ce sens que j'ai saisi le Coordonnateur de Green d'une correspondance (voir programme et lettre) pour lui rappeler le respect de cette obligation afin de permettre au personnel du DAC d'assurer la continuité du service, notamment la gestion du Talgil qui constitue une technologie de pointe dont le fonctionnement n'a pas beaucoup profité au DAC de KMS, à cause de problèmes de connexion.

Aussi, nous avons suggéré la cogestion de certaines activités pour permettre aux agents du DAC de bénéficier d'une expérience pratique de gestion, en plus des séances de formation organisées de manière systématique.

Donc, malgré l'inexistence de cahier de charges contraignant pour encadrer le transfert de gestion, nous avons pris un certain nombre de décisions pour amener le partenaire Green 2000 à prendre en compte cette préoccupation.

Observation 15 : Défaut de mise en place des Unités autonomes d'Exploitation (UAE)

Le défaut de mise en place des UAE dans les Domaines agricoles communautaires (DAC) de première génération s'explique d'abord par des insuffisances notées dans le contrat initial qui ne prenait pas en compte cette composante essentielle pour l'atteinte des objectifs assignés au PRODAC.

A cet égard, de nombreuses actions ont été prises pour apporter les corrections nécessaires (lettre au Ministre et note au Président de la République). Nonobstant ces différentes initiatives, la situation n'a pas beaucoup évolué du fait de l'insuffisance des crédits d'investissement alloués annuellement au PRODAC.

Pour le cas spécifique de Séfa, le projet d'aménagement de quelques UAE a été retardé par la lourdeur des procédures de passation du marché et des difficultés d'ordre financier.

Observation 16 : Défaut de réalisation de l'objectif de création d'emplois

Le défaut de réalisation de l'objectif de création d'emplois est la conséquence logique de l'absence d'UAE, lieux d'insertion des Groupement d'Entrepreneurs agricoles (GEA), principaux promoteurs d'emplois.

Effectivement, je reconnais comme vous que le nombre d'emplois créés, à partir des « cœurs de DAC », est largement en deçà des objectifs assignés au PRODAC. En effet, les « cœurs de DAC » ont pour principale mission la formation et l'assistance technique et non la création d'emplois.

Tous les stagiaires formés dans les ASTC ne sont pas maintenus dans les DAC, par manque de réceptacles, à savoir les UAE. Seuls quelques-uns

sont retenus pour les besoins de fonctionnement des ASTC, en attendant de mettre en place les conditions d'une insertion plus large.

Observation 18 : Incohérence dans le paiement envers la BNDE

Effectivement l'ordre de n°449 MJ/PRODAC/CN/DAF/ass d'un montant de **1 128 320 802 F CFA** a été annulé et remplacé par un autre pour un montant d'un milliard (**1 000 000 000**) F CFA. L'annulation du premier ordre de virement est intervenue au mois de décembre lorsque le Trésor nous a informé qu'il n'avait pas effectué par le virement et que le risque de ne pas pouvoir payer les salaires du décembre, pour insuffisance de fonds, était devenu réel.

Afin de compléter le montant **1 128 320 802 F CFA** représentant les obligations impayées, dues à la BNDE, un autre ordre de paiement d'un montant de **128 320 802 F CFA** a été établi le 31 mai 2022 (**se reporter à l'observation 19**).

Observation 19 : Absence de concordance entre les relevés

Je voudrais rappeler qu'en l'occurrence la responsabilité du Coordonnateur du Prodac se limite à exécuter les demandes de virements selon le tableau portant échéancier des remboursements et les indications données par le Ministère des Finances, dès la mise en place du budget, notifiées à partir de la loi de finance. Le Ministère des finances et dans les procédures de paiement, ils nous donnent le montant, à partir de la loi de finance et nous on ne fait qu'exécuter la loi.

Observation 21 : Paiement pour compte du DAC de Sangalkam sans modification de la Convention de Financement

La validation des factures concernant les travaux du DAC de Sangalkam est effectuée sur la base d'une lecture combinée des dispositions de l'article 5 de l'Avenant de délocalisation et de l'article 2 du contrat de Green 2000. En effet, l'article 5 stipule « les dispositions du marché initial non modifiées par le présent avenant restent valables et demeurent applicables ». Or, l'article 2 du contrat technique confère à Locafrique la responsabilité de payer les factures produites dans le cadre de l'exécution du contrat de base. Donc, pour nous, cette disposition devait s'appliquer aux opérations qui concernent le DAC de Sangalkam dans la mesure où l'avenant de délocalisation n'a pas modifié les modalités de règlement des factures.

Cela étant précisé, je suis d'avis que la Convention de financement devait faire l'objet d'un amendement pour intégrer cette nouvelle réalité, à partir du moment où les DAC concernés par le financement y sont nommément indiqués. Toutefois, le PRODAC n'étant pas partie prenante au contrat financier, ne pouvait prendre aucune initiative dans ce sens.

Observation 22 : paiement de l'avance de démarrage du DAC de Sangalkam

En réalité le paiement qui a été effectué ne concernait pas l'avance de démarrage même si l'article 4 de l'Avenant de délocalisation la prévoit à hauteur de 20% du montant des travaux. La facture qui nous avait été présentée était plutôt relative à l'acquisition de matériel (voir courrier Green pour les études topographiques et l'implantation du chantier).

Observation 23 : Mauvaise tenue des comptes

La situation que vous avez fort justement décrite est effectivement celle que j'ai trouvée à mon arrivée au PRODAC. Afin d'apporter plus de

visibilité dans la tenue des comptes, j'ai pris des mesures pour bloquer le fonctionnement de tous les comptes bancaires et centraliser les ressources au niveau du compte de dépôt au trésor.

Observation 24 : Non-respect des règles relatives à la gestion des comptes de dépôts

Je n'ai jamais été saisi par le Trésor ou le ministère des finances par rapport à l'existence de règles relatives à la nomination des gestionnaires des comptes de dépôt, je ne pouvais que faire valoir ma qualité de Coordonnateur national du PRODAC et la fonction d'ordonnateur de dépenses qui en découle pour autoriser les mouvements effectués dans le compte.

Observation 25 : Défaut de précompte

Aux termes du contrat de prestations, les factures présentées par Green 2000 sont en hors taxes. Par conséquent, il n'était possible d'effectuer un prélèvement sur la facture n° 1503 du 15 mars 2021, émise par Green pour un montant HTVA de 1 700 000 000 F CFA et payée sur autorisation du Ministre du Budget et des Finances.

Observation 26 : Prise en charge par le Prodac de dépenses incombant à l'entreprise Green 2000

Vous me permettrez de rappeler que les paiements en question découlaient de deux événements distincts. Il s'agit, d'une part de la survenance d'acte de vandalisme sur les pivots et d'autre part de mauvaise utilisation de certains équipements par nos propres agents. Et pour tous les cas, les événements se sont produits au moment où green 2000 avait quitté le DAC pour défaut de paiement (voir lettre de green). Or, en pareilles circonstances et en applications des dispositions du contrat, la

responsabilité de Green 2000, par rapport à la sécurité du chantier et à la protection des équipements, n'est plus engagée. C'est d'ailleurs tout le sens de la plainte que nous avons déposée à la brigade de gendarmerie de Keur Momar Sarr et d'une procédure d'enquête interne que nous avons diligenté (voir les lettres et demande d'explication).

Les résultats des enquêtes que j'avais diligentées ont clairement établi la culpabilité des agents du DAC, qui se sont permis, sans autorisation de la hiérarchie, d'utiliser de manière abusive les équipements, alors qu'ils n'avaient pas encore été réceptionnés.

Ainsi, compte tenu, de la spécificité du contrat (contrat clef en main) et de l'urgence qui s'attachait à la réception et à l'inauguration du DAC, nous avons demandé à Green 2000 de procéder à l'acquisition et au montage des pièces de rechange afin d'éviter au mieux de faire intervenir un autre prestataire dans le cadre d'un contrat clef en main conclu avec Green. D'autant plus que la nature des réparations n'était pas aussi importante.

Observation 27 : Prêt accordé au Président du Conseil d'Orientation

Le prêt de 10 000 000 F CFA accordé à l'ancien Président du Conseil d'Orientation, en avril 2017, ne figurait pas dans le procès-verbal de passation de service avec mon prédécesseur. Aussi, les services compétents du PRODAC n'ont jamais porté cette information à ma connaissance. C'est pourquoi, je ne pouvais entreprendre aucune action pour le recouvrement de cette dette qui, en principe, devait être soldée en février 2018, donc bien avant ma nomination comme Coordonnateur du PRODAC.

Observation 30: personnel précédemment en CDD recrutés comme prestataires

Nous avons estimé que les agents de Green ont été engagés dans le cadre de l'exécution d'un contrat de construction et de gestion provisoire d'une infrastructure. Nous avons pensé qu'on avait, dès lors que la réception ai été faite, aucun lien contractuel avec les anciens agents de Green. De même, il nous avait été clairement indiqué que ces agents pouvaient être mobilisé à tout moment par Green, dans le cadre de l'exécution des autres projets comme ce fut le cas pour certains agents qui ont été repris par Green à Keur Momar Sarr, par exemple. Pour leur donner plus de flexibilité, il nous a paru utile de leur faire signer des contrats de prestation.

Observation 33 : Succession irrégulière de contrats à durée déterminée

Cette pratique qui remonte aux premières années d'existence du programme, n'est pas considérée au PRODAC comme une violation des dispositions de l'article L42 du code du travail. En effet, elle résulte d'une dérogation posée par l'arrêté qui extrait les programmes du champ d'application des dispositions de l'article susvisé, en raison notamment de leur nature qui les distingue des structures permanentes et personnalisées (voir le texte). Par ailleurs, j'ai estimé qu'en signant des CDI, j'engagerai l'Etat dans une procédure de gestion d'un contentieux au cas où il déciderait de mettre fin au programme.

Observation 33 : Absence de plan de formation du personnel

L'absence du volet formation dans la planification des activités s'explique par l'insuffisance des ressources budgétaires disponibles pour les exercices 2019, 2020 et 2021 et de la nature des contrats (CDD). Néanmoins, il nous est souvent arrivé de prendre en charge des demandes ponctuelles de formation de certains agents.

Observation 34 : Non versement des retenues sociales et fiscales

Le non versement des cotisations sociales et des autres contributions prélevées sur les salaires des agents est surtout lié aux tensions budgétaires qui limitent souvent la marge de manœuvre de la plupart des structures disposant d'une autonomie budgétaire. Le PRODAC n'est pas en reste ; les gestions de 2019, 2020 et 2021 y ont été particulièrement éprouvantes. C'est sans doute cette situation qui explique souvent les manquements constatés par rapport à certaines obligations. Toutefois, des crédits ont été réservés au courant de la gestion 2022 pour la prise en charge des arriérés de dette sociale et des diligences nécessaires seront exécutées pour une meilleure gestion des arriérés.

Observation 35 : Octroi d'indemnités, source d'inégalité

Le paiement des indemnités, pour charge supplémentaire, au Coordonnateur du PDEAS et au SPM, a été autorisée par la Banque islamique de Développement (BID) au début du projet en 2017 (voir ANO BID). Mes deux prédécesseurs ont eu à bénéficier de cette indemnité et j'ai moi-même fait une demande d'avis de non objection à la BID avant d'y toucher et la BID par ANO m'a confirmé que j'en avais le droit. Pour ce qui est du salaire, il est fixé par décret signé par le Président de la république et je l'ai trouvé au Prodac.

NB : Sur le prêt du Prodac à la BID, je rappelle que la Cour des comptes ne m'a pas interpellé sur la question puisqu'elle date de 2018 bien avant ma nomination à la tête du Prodac. Je suis quand même surpris que la cour informé que j'ai pas apporté d'élément de réponse sur une question qui ne m'a pas été posée.