

UNION DES COMORES

Unité-Solidarité-Développement

MINISTRE DES FINANCES, DU BUDGET ET DU SECTEUR BANCAIRE

Le Secrétaire General

N°23- 162 /MFBSB/CAB



جمهورية القمر المتحدة

وحدة - تضامن - تنمية

وزارة المالية والميزانية والقطاع
المصرفي

وزارة المالية والميزانية والقطاع
المصرفي

Moroni, le 30/06/2023

A

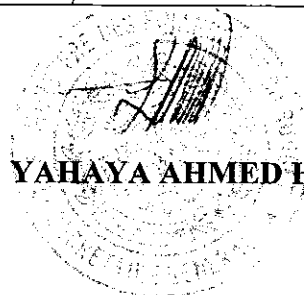
Madame la Représentante Permanente du
FMI

Mme Rima Turk

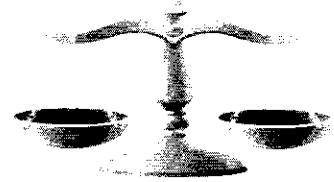
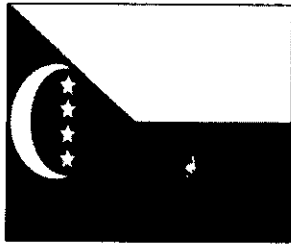
MORONI

BORDEREAUX D'ENVOI

OBJET	NOMBRE	OBSERVATION
Rapport D'Observations définitives sur les dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et a la Réparation des Dégâts causés par le Cyclone Kenneth Financement du Fonds Montataire International	01	« Pour transmission »



YAHAYA AHMED HOUMADI



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LES DEPENSES D'URGENCE EN
REPONSE A LA PANDEMIE DU COVID-19 ET A LA REPARATION DES DEGATS
CAUSES PAR LE CYCLONE KENNETH/ FINANCEMENT DU FONDS MONETAIRE
INTERNATIONAL**

Exercices 2019-2021

JUIN 2023

SECTION DES COMPTES DE LA COUR SUPREME : BP 8077 MORONI UNION DES COMORES

Tél 764 48 07. E-mail : sectioncomptescomores@gmail.com

Réf : ROD 01-23/CS/GSC

DELIBERE

En application à l'article 231 de l'ordonnance N°19-003/PR du 19 octobre 2019 Abrogeant et remplaçant la loi organique N° 05-012/AU du 27 juin 2005, relative à la Cour Suprême, la Section des Comptes, délibérant en Chambre de Vérification des Comptes et des Services Personnalisés conformément aux dispositions des articles 267 et 269 de l'ordonnance précitée, a adopté le 23 juin 2023, le présent Rapport d'Observations Définitives sur la gestion des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (FMI), au titre des exercices 2019-2021.

Ont siégé:

- Monsieur Ahamadi ABDOULBASTOI, président de la Section des Comptes, Président de séance ;
- Monsieur Issoufi HAIDAR, Conseiller-Rapporteur ;
- Monsieur Elhadji MOHAMED, Conseiller contre Rapporteur ;
- Monsieur Abodo NORRODINE, Procureur Général, en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré.

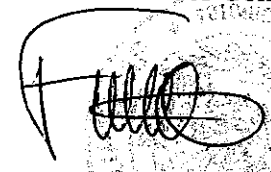
Avec l'assistance de Maître Fahimat HASSANE, Greffière de la Section des Comptes, faisant office de Secrétaire d'audience.

Fait à la Cour, le 26 juin 2023

Le Président de la Section des Comptes


AHAMADI ABDOULBASTOI

La Greffière de la Section des Comptes


Maître Fahimat HASSANE

Sigles et abréviations

ADC: Aéroport des Comores

ANACM: Agence Nationale de l'Aviation Civile et de la Météorologie

ANHO: Agence Nationale de Hedj et Oumra

AND : armée Nationale de développement

BCC : Banque Centrale des Comores

CHN : Centre Hospitalier National El Maarouf

COM AIR: COM' AIR assistance

COVID-19: Corona Virus Disease 2019

CUT : Compte Unique de Trésor

DNCMP : Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics

FMI: Fonds Monétaire International

LOFE : Loi portant Opérations Financières de l'Etat

SONEDE : la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau des Comores

SONELEC: la Société Nationale de l'Electricité des Comores

INTRODUCTION GENERALE

Les Comores, à l'instar des pays du monde, ont connu la crise sanitaire du COVID-19 en début d'année 2020. L'issue incertaine de cette pandémie a suscité un regain de panique surtout du côté des gouvernants qui ont été contraints de prendre des mesures urgentes de protection de la population dont la plupart ont nécessité un accompagnement budgétaire. Il a fallu une réponse forte liée à l'urgence. Dès le mois de février 2020, un système de mise en quarantaine des voyageurs en provenance de Chine et de France est constitué. Les voyageurs en provenance de pays qui ont déclaré plus de 10 cas de COVID-19 sont interdits d'entrée et par la suite le trafic aérien suspendu. Toutes les écoles sont fermées et les rassemblements de plus de 20 personnes, interdits. Un couvre-feu et l'application des mesures barrières ont été instaurés.

La loi de finances rectificatives a prévu des « dispositions spécifiques relatives aux recettes et dépenses liées à la crise COVID-19 ». Ainsi, le 03 juin 2020 est signé le décret N°20-083/PR portant ouverture de crédits supplémentaires d'un montant de 7 112, 25 millions de francs comoriens et annulation de crédits d'un montant de 2 845,49 millions de francs comoriens. Un compte bancaire spécifique dénommé « Compte Riposte Covid-19 » est créé dans les livres de la banque centrale des Comores pour recevoir les appuis des différents partenaires. Il est un sous compte du Compte Unique du Trésor (CUT). Les ressources du compte servent à financer les dépenses supplémentaires liées à la pandémie et à compenser les pertes de recettes intérieures liées au ralentissement économique dû aux pertes causées par le cyclone Kenneth.

Le décret N°20-054/PR du 02 avril 2020 a mis en place un cadre de gestion et de coordination de la crise du Covid-19. Cette structure collaborera avec le Ministère des finances dans l'affectation des ressources liées au Covid-19. Un rapport trimestriel et annuel conjoint sur la gestion et l'utilisation des financements extérieurs Covid-19, doit être établi et publié par le ministère des finances et le comité national de coordination.

L'aide des partenaires est alors sollicitée. La réponse du FMI a été plus prompte. Les protocoles signés avec les partenaires en plus de la conditionnalité de l'ouverture d'un compte du Trésor auprès de la banque Centrale des Comores (BCC) destiné à recevoir les ressources des dons et du prêt, précisent : « faire en sorte que la Cour des Comptes effectue un audit des flux financiers du compte du trésor ouvert à la banque centrale et un audit de l'utilisation des fonds du trésor ». Le 01 février 2022 est signé l'arrêté N°22-002/CS/PP Modifiant l'arrêté N°22-001/CS/PP du 26 janvier portant Programme annuel d'activités de la Section des Comptes pour l'année 2022, inscrivant le contrôle des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19.

En outre, pendant la saison des pluies, des vents forts et les cyclones tropicaux affectent également les Comores et causent d'importants dégâts matériels et humains. Par exemple : 1) 23 cyclones ont affecté le pays de 1911 à 1961 - une moyenne de 1 cyclone tous les 2 ans ; 2) 13 cyclones ont affecté les Comores de 1967 à 1976 ; et 3) huit cyclones de 1987 à nos jours. Alors que le pays est protégé par Madagascar, les cyclones changent parfois de trajectoire habituelle et viennent frapper les Comores ; c'est le cas du cyclone Kenneth qui a affecté le pays en avril 2019.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Le 24 avril 2019, l'Union des Comores a été traversée par l'un des cyclones les plus violents de son histoire, causant d'importants dégâts matériels et humains sur les îles. Le Cyclone Kenneth a enregistré une pointe allant jusqu'à 170 km/h avant de se diriger vers le Nord du Mozambique le 25 avril 2019. D'après les documents en notre possession, le cyclone Kenneth a fait 6 morts, 153 blessés, 345,131 personnes affectées, 11,969 personnes déplacées, 4,854 maisons totalement détruites et 7,013 partiellement endommagées.

Des sous comptes du trésor¹ « Compte Riposte Covid-19 » et « compte cyclone Kenneth » sont ouverts à la Banque Centrale des Comores, ils peuvent donc être audités par la Section des Comptes de la Cour Suprême.

Ainsi, le 15 février 2022 est ouvert le contrôle sur les dépenses d'urgence entreprises en réponse à la pandémie du Covid-19 et au cyclone Kenneth objet du présent rapport.

Le montant total alloué pour COVID -19 par les partenaires est de 18 400 810 351 francs comoriens dont :

1. Banque Africaine de Développement (BAD) : 4 364 481 071 Francs comoriens C pour l'année 2020 et 4 400 235 811 Francs Comoriens pour l'année 2021, soit un montant total de 8 764 716 811 FC viré au **TR 0093 Appui partenaire COVID « trésor public »**

Le 16 novembre 2020, trois (3) protocoles d'accords sont signés pour contribuer à la réponse sanitaire prônée par le Gouvernement. Leur objectif global est de « *contribuer à la réponse sanitaire, sociale et économique adoptée par le Gouvernement de l'Union des Comores en réponse aux impacts de la COVID-19...* ». Il y a eu la signature de deux protocoles d'accord de don de montant respectifs de 5 000 000 UC et de 6 850 000 UC et d'un protocole d'accord d'un prêt d'un montant de 3 150 000 UC. Soit un montant total de 15 000 000 UC équivalent à 8 764 716 811 francs comoriens.

2. Association Internationale de Développement (IDA) : 4 185 413 897 Francs comoriens pour l'année 2020 viré au compte **TR 0093 Appui partenaire COVID « trésor public »** et 499 999 261 Francs comoriens pour l'année 2021 viré au compte **TR 5256 PROJET VACCINATION.**
3. Fonds Monétaire International (FMI) : 5 411 321 213 Francs comoriens pour l'année 2020 viré au compte **TR 0057 compte unique du trésor**
4. Organisation de la Conférence Islamique (OCI) : 20 029 163 Francs comoriens pour l'année 2021 viré au compte **TR 0093 Appui partenaire COVID « trésor public »**
5. Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social (FADES) : 196 222 139 Francs comoriens pour l'année 2020 viré au compte **TR 5244 appui FADES.**
6. Banque Islamique de Développement : 19 132 906 Francs comoriens pour l'année 2021 viré au compte **TR 5252 FONDS OMANAIS/COVID.**

¹ Il est prévu un compte destiné à recevoir les ressources du don et un compte destiné à recevoir les ressources du prêt.

Le montant total alloué pour le cyclone Kenneth par les partenaires est de 6 685 106 287 francs comoriens dont :

1. Fonds Monétaire Internationale (FMI) : 5 390 777 710 Francs comoriens pour l'année 2019 viré au compte **TR 0057 compte unique du trésor**
2. Association Internationale de Développement (IDA) : 849 999 263 Francs comoriens pour l'année 2020 viré au compte **TR 5241**, 331 396 739 Francs comoriens pour l'année 2021 viré au compte **TR 5241** et **112 932 575** Francs comoriens pour l'année 2022 viré au compte **TR 5241**.

Périmètre de l'audit

La requête éditée par le Ministre des finances au nom du Gouvernement de l'Union des Comores à la Cour Suprême a défini les fonds à auditer : « *j'ai l'honneur de saisir votre institution ... afin qu'elle procède à l'audit des dépenses d'urgence entreprises en réponse à la pandémie du Covid-19 et au cyclone Kenneth* ». Cependant, le présent contrôle se focalise sur les fonds du FMI et sur la base des données disponibles du trésor.

Il faut noter que pendant la période critique de la pandémie et en application des mesures barrières, la circulation de documents et des personnes entre les administrations, était strictement limitée.

Eu égard toujours à l'utilisation des fonds, pour des achats et paiement de prestation de service, la Section des Comptes s'est appuyée sur l'audit de conformité pour juger si les fonds sont utilisés dans les stricts respects des dispositions légales et réglementaires existant en matière de gestion des finances publiques.

Cadre juridique

Aux termes de l'article 231 de l'ordonnance n°19-003/PR du 19 octobre 2019 abrogeant et remplaçant la loi organique n°05-012/AU du 27 juin 2005 relative à la Cour Suprême, « *La Section des Comptes peut, à tout moment, exercer tout contrôle, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Préside de l'Union, du Président de l'Assemblée de l'Union et des Gouverneurs des îles* ».

Et en application des dispositions de l'article 243 de ladite ordonnance, relative à la Cour Suprême qui prévoient que : « *Les établissements et entreprises privés sont tenus, sur demande de la Section des Comptes, de fournir tous renseignements et documents se rapportant aux fournitures, services et travaux effectués, soit par l'entreprise, au profit d'un service ou organisme soumis au jugement ou contrôle de la Section des Comptes, soit par lesdits services ou organismes au profit de l'entreprise...* ».

Compétence de la Section des Comptes

L'ordonnance N°19-003/PR du 19 octobre 2019, abrogeant et remplaçant la Loi Organique N°05-012/AU du 27 juin 2005, relative à la Cour Suprême, en son article 231 qui définit les compétences de la Section des Comptes, précise à :

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

- L'alinéa 3 que « *Contrôle également l'exécution de la loi des finances et les budgets des îles. A cet effet, elle élabore et transmet au Gouvernement, à l'Assemblée et aux Gouverneurs un rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables publics, de l'Union et des Îles et les comptes généraux* ». En effet, les fonds d'urgence sont inscrits dans la loi de finances rectificatives et versés dans un compte du Trésorier qui est un sous compte du CUT et sont par conséquent auditables au même titre que les ressources budgétaires de l'Etat.
- Juge les comptes des comptables publics des deniers et de matières tels que définis par la réglementation en vigueur, ainsi que les gestions de fait et les fautes de gestion ;
- Contrôle les comptes et la gestion des collectivités publiques, des établissements publics, des entreprises publiques et des organismes dans lesquels l'Etat ou une collectivité territoriale a une participation majoritaire ;
- Donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que les rapports annuels de performances. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables ».

En application de l'Arrêté n° 22-002/CS/PP du 1^{er} février 2022 modifiant l'Arrêté n° 22-00/CS/PP du 26 janvier 2021 relatif à son programme annuel d'activités pour l'année 2022, la Section des Comptes a inscrit dans son programme annuel, l'audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du COVID-19/financements rapides du Fond Monétaire International.

Le contrôle a débuté par l'envoi de la lettre d'information n°22-003-/CS/PSC du 5 février 2021 au Ministre des Finances, du Budget et du secteur Bancaire. La lettre de mission du Président de la Section des Comptes n°22-004-/CS/PSC est établi le 15 février 2022. L'équipe de contrôle a pris contact avec le Directeur de Cabinet du Ministère des Finances, du Budget et du Secteur Bancaire et le chef de la Division Dépenses et Comptabilité du Trésor Public.

Qualité de l'information produite

La Section des Comptes a obtenu les données financières à travers les comptables publics et en premier celui du Trésor public. Elle a aussi exploité les engagements de la Direction Générale du Budget. Elle s'est enfin appuyée sur l'exécution des marchés attribués à des particuliers.

Cette mission, d'une durée de 5 mois, s'est fixé les objectifs suivants :

- L'examen de la régularité des opérations comptables en vue de s'assurer que les opérations de recettes et de dépenses sont exécutées conformément aux lois et règlements en vigueur ainsi qu'aux principes comptables généralement admis;
- L'appréciation de la qualité de la gestion administrative et financière pour la période d'exécution de 2019 à 2021.

Pour réaliser ces objectifs, l'équipe de vérification a suivi, conformément aux normes de l'INTOSAI et au guide de vérification de l'ISC, la démarche suivante :

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

- L'exploitation des informations contenues dans le dossier permanent et les comptes de gestion de la Trésorerie générale de 2019 à 2021 ;
- L'examen des pièces justificatives et des documents administratifs tenus sur place ;
- La tenue d'entrevues avec les responsables du trésor et le Ministre de Finance;

METHODOLOGIE D'AUDIT

La méthodologie mise en œuvre est ci-dessous explicitée :

a) Démarrage de la mission et travaux effectués

Nous avons tenu une réunion de démarrage avec le personnel clé de chacune des autorités intervenant dans le processus de Dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du COVID -19 et à la réparation des dégâts causés par le Cyclone Kenneth. Au cours de ces réunions, notre équipe a échangé avec les principaux acteurs et a demandé certains documents qui sont entre autres :

1. Structure mise en place en charge des activités relatives au COVID-19 et au Kenneth ;
2. Organigramme relatif à cette structure
3. Textes des nominations et personnes responsables de la gestion de ces deux crises ;
4. Rôle et place de chaque intervenant impliqué dans cette gestion
5. rapport des suivis des activités du programme ;
6. Examen des résultats attendus puis obtenus ;
7. Besoins des financements arrêtés par le gouvernement pour faire face à ces deux crises par Bailleur et par secteur.
8. Principaux bailleurs techniques et financiers ayant intervenu en faveur de l'Union des Comores, montant accordé par bailleur et par secteur, Montants de virement effectués et positionnements au profit de l'Union des COMORES,
9. Textes d'accords des financements et d'engagements / gouvernement partenaire.
10. Principaux bénéficiaires de financement accordé, montant de chaque bénéficiaire, objet et date du financement.
11. Compte de perception des virements effectués au profit de l'Union des Comores ;
12. Montant total des financements virés au CUT à la BCC
13. Bénéficiaires de ce montant, objet et mode de paiement, montant payé à chaque intéressé

b) Vérification de la liste des documents demandés

Notre équipe a procédé à la vérification des documents demandés au fur et à mesure de leur réception. Cependant, cette phase de collecte a été entravée par de nombreuses difficultés relatives à la carence documentaire constatée chez la plupart des autorités concernés d'une part et d'autre part à la non disponibilité de certaines personnes responsables acteurs du processus.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Nous avons également rapproché la liste des documents communiquée par le trésor à celle des pièces justificatives et le cas échéant aux comptes de gestion afin de nous assurer de l'exhaustivité des informations reçues.

Du point de vue pratique, le contrôle a été planifié et la recherche des informations pertinentes a été effectuée à travers certaines sources. Des méthodes de collecte et de traitement des données ont été utilisées.

Sources documentaires : des textes réglementaires et différents rapports concernant la gestion du covid-19 et du cyclone Kenneth)

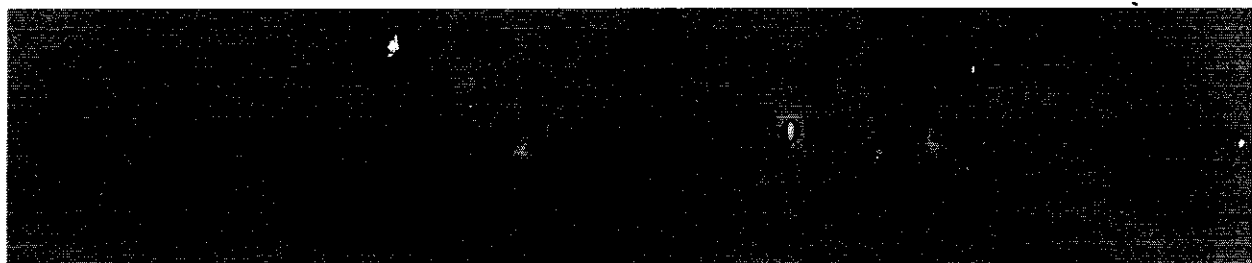
Méthodes de collecte des données : elles sont fondées sur les normes de contrôle en la matière (ISA 500 à 540) relatives aux éléments probants dans le cadre d'un audit financier et INTOSAI (10 ; 16 ; 35 ; 36) relatives aux principes d'indépendance et de déontologie des ISC.

Entretiens : Ils ont été menés grâce à des grilles de questionnaires élaborés à partir d'objectifs bien précis. Ces entretiens ont eu lieu dans les locaux du trésor, au Ministère des Finances, au Gouvernorat de Ngazidja et au sein même de la section des comptes.

Le présent rapport d'observation provisoire est structuré comme suit :

- **La première partie est consacrée à l'Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du COVID -19/financements rapides du Fonds Monétaire International**
- **La deuxième partie se focalise sur l'audit des dépenses d'urgence à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth /financements rapides du Fonds Monétaire International.**

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)



Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Dans cette première partie, sont examinés successivement le cadre institutionnel pour la gestion de la crise COVID - 19, la présentation des fonds d'urgence alloués par le FMI à la riposte du COVID - 19 et les dépenses exécutées avec ceux-ci.

1. Objectifs de l'audit

Cet audit a pour objectif d'examiner la conformité des opérations des dépenses exécutées en période de COVID 19 dans les stricts respects des dispositions légales et réglementaires existant en matière de gestion des finances publiques en vue de s'assurer du bon emploi des fonds mis à disposition.

De manière plus spécifique, il doit permettre de :

- Vérifier que les procédures utilisées répondent bien aux dispositions spécifiques relatives aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID 19 ;
- Procéder à la confrontation des dépenses réellement effectuées avec les pièces justificatives afin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues
- S'assurer de la régularité des opérations de paiement par rapport aux lois et réglementations relatives aux (des) dépenses publiques.
- Vérifier la régularité de l'état des marchés passés en suivant les procédures de passation des marchés publics, conformément aux textes mis en vigueur.

2. Portée de l'audit

L'audit porte sur le fonds alloué par le FMI aux dépenses d'urgence en réponse à la pandémie COVID -19.

3. Méthodologie d'audit

L'audit a été réalisé notamment à partir de la revue des documents relatifs au cadre de gestion de la pandémie et des documents et pièces retraçant les opérations effectuées. Des entretiens ont été tenus lorsque des éclairages supplémentaires étaient nécessaires.

L'audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du COVID 19 /fonds FMI comporte trois (3) parties, une conclusion et des annexes :

- I. Cadre institutionnel pour la gestion de la crise du COVID -19
- II. Présentation des fonds alloués à la riposte du COVID -19 par le FMI
- III. Dépenses exécutées par les Fonds alloués à la riposte du COVID -19

Conclusion

Annexes

Par décret N°20-054/PR du 02 avril 2020, Le Président de l'Union des Comores a mis en place le Cadre de Gestion et de Coordination de la Crise du Covid-19. Le dispositif institutionnel prévu par ce décret est composé de deux (2) Structures de niveau National et de Structures Insulaires.

Ces deux structures ont été complétées par le décret N°20-055/PR du 3 avril 2020 Portant nomination des membres du Comité National de Coordination, « Cadre de Gestion et de Coordination de la Crise du Covid.19 (Voir annexes).

Observation n°1 : Absence de règles et procédures formalisées pour le fonctionnement de ces structures :

Une fois mis en place les Cadres de Gestion et de Coordination de la Crise du COVID-19, doivent établir les règles et procédures applicables à l'exécution de leurs missions.

A cet égard, la Cour a relevé que ces deux structures travaillent sans procédures administratives et opérationnelles formalisées.

Par communiqué de presse N° 20/183 le conseil d'administration approuve une aide d'urgence du FMI d'un montant de 12 millions de dollars équivalent de 5 411 321 213 FC en faveur de l'Union des Comores afin d'aider le pays à faire face à la pandémie de COVID-19.

- La pandémie de COVID-19 touche durement l'économie comorienne.
- Avec l'approbation de cette demande, les autorités comoriennes disposeront de 12 millions de dollars pour satisfaire les besoins urgents de financement de la balance des paiements qui résultent de la pandémie de COVID-19, catalyser l'aide des partenaires au développement et s'attaquer aux besoins immédiats du système de santé.

2.1 Les transferts de fonds à la Banque Centrale des Comores

Le FMI a apporté son appui financier aux Comores pour la lutte contre la COVID 19 par le canal de la Banque Centrale.

Le tableau n°1 ci-dessous présente les virements effectués par la Banque Centrale dans le Compte Unique du Trésor.

Tableau N°1 : les opérations de transferts des fonds FMI sur le compte unique du trésor « TR 0057 »

Virement compte TR 0057 compte unique du trésor			
PARTENAIRE	Date	Libellé	Montant KMF
FMI	24/04/2020	Mise à disposition des fonds de FMI IFR 2020XDR 5927 400 en faveur du ministre des finances et du budget TR0057	3 603 938 928

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

	24/04/2020	Mise à disposition prêt FMI fcr 2020 à l'Etat	1 807 381 285
		Total	5 411 321 213

**Source : Relevés de la Banque Centrale des Comores*

À L'examen des relevés de la Banque Centrale des Comores (BCC), le 24 avril -2020, le « Compte Unique du Trésor » TR 0057 a été crédité en deux tranches de la somme de 3 603 938 928 FC et 1 807 381 285FC, soit un montant total de 5 411 321 213 FC.

La Cour n'a pas pu obtenir les conventions qui ont été signées entre le ministre des finances et le FMI.

2.2 Répartition prévisionnelle des fonds FMI

Les fonds mis à disposition par le FMI pour la lutte contre la COVID 19 ont fait l'objet d'une répartition. Un comité installé à la présidence de la République a affecté ces fonds aux besoins ci-après (cf.au tableau n°2 ci-dessous pour un montant de 5 335 053 013FC) :

Tableau N°2 : Répartition des fonds FMI

Nature de dépenses	MONTANT PROGRAMME	Observation
SANTE	1 549 025 993	
Centre d'imagerie	1 549 025 993	Imagerie, laboratoire, urgence
APPUI A L'ECONOMIE	469 639 790	
Appui au chômage technique	169 639 790	(ADC, COM AIR, ANACM, ANHO)
Subvention à la filière vanille	300 000 000	
APPUI SOCIAL/BUGET DE L'ETAT	3 174 469 730	
Arriérés Assemblée Nationale	395 477 415	Mars19-mars 20 : salaires contractuels +loyer Députés
Salaire	1 295 741 266	Moitié de la masse salariale de juin 2020
Intérêt Exim	60 497 648	
Voiries CGC	455 108 380	Arriérés route Iconi-Moidzaza RR109
Arriérés EGT	30 176 955	Facture résidence président (balance Mohéli)
Gouvernorat travaux	48 311 000	Clôture et voiture escorte
Route secondaire	394 613 652	Axes : Alliance, chiwe, collège, lazard, Nicom
SONELEC	52 087 414	Dédouanement matériels

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

SONEDE	42 456 000	Entretien réseau
DEPENSES COVID	400 000 000	Mars-juin
SECURITE	141 917 500	
Sécurisation frontière	107 370 000	AND
Rénovation prison KOKI	34 547 500	Travaux de réhabilitation de la Prison de KOKI
Total	5 335 053 013	

**Source : Secrétariat du conseil privé à la présidence*

D'après le tableau des prévisions d'affectation ci-dessus, les fonds FMI contre le COVID-19 ont été alloués à quatre secteurs :

- Santé : 1 549 025 993FC
- Economie : 469 639 790FC
- Sécurité : 141 917 500FC
- Secteur social et Budget de l'Etat : 3 174 469 730FC

Observation n°2 : une répartition ne respectant pas l'objet de l'aide

La Cour a constaté, que la part « Secteur social et Budget de l'Etat » s'établit à 3 174 469 730 FC. Elle représente 58,66% de la contribution du FMI. Sur cette enveloppe de 3 174 469 730 FC, les dépenses consacrées au COVID s'élèvent à 400 000 000 contre 2 774 469 730 FC pour les dépenses de soutien au budget. Ainsi, les contributions du FMI n'auront qu'une incidence positive sur la réduction des déficits budgétaires.

2.3 Résultat de l'exécution du Financement FMI

Le résultat général de l'exécution du financement FMI est récapitulé au tableau n°3 ci-dessous.

Tableau n°3 : récapitulatif de l'exécution du fond FMI

INTITULE	MONTANT
Financement	5 411 321 213
Dépenses réalisées	5 018 192 467
SOLDE	393 128 746

** Source : trésor public*

Le montant du financement reçu est de 5 411 321 213 FC contre des dépenses réalisées de 5 018 192 467 FC. Le solde disponible se chiffre à 393 128 746 FC.

Suivant les entretiens avec le responsable du trésor, ce solde a été viré dans le compte TR 0094 intitulé "Compte Interministériel" géré par le Comité Interministériel.

2.4 Les dispositions spécifiques relatives aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID- 19

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Le cadre « dispositions spécifiques relatives aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID-19 », a été prévu par la loi modifiant et complétant l'ordonnance N°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'Etat au titre de l'année 2020.

Les procédures applicables dans ce domaine sont rappelées à l'encadré (Voir annexe).

Observation n° 3 : Non-respect du dispositif spécifique aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID

- ✓ La Cour a relevé que les financements du FMI ont été déposés dans le compte unique du trésor TR 057 contrairement aux termes de l'article 14 de la loi N°20-12/AU portant budget de l'Etat qui dispose que « un compte bancaire spécifique est créé dans les livres de la Banque Centrale des Comores pour recevoir l'ensemble des financements extérieurs... » (voir annexe). En effet, seul le montant de 831 267 415 FC a été crédité au compte TR0091 « Riposte COVID-19 » à partir du compte TR 0057 Compte Unique du Trésor. Voir tableau n°4 ci-après.

Tableau N°4 : les opérations de virement au compte TR 0091 riposte COVID

Date	Libellé	Montant en FC
07/09/2020	VRMT N°20 -0983/TG/SC/ DO CUT fav riposte Covid-19	400 000 000
21/09/2020	VRMT N° 20 -1041/TG/SC DO CUT fav riposte Covid-19	35 790 000
22/09/2020	VRMT N°20- 1043/TG/SC DO CUT fav riposte Covid-19	395 477 415
	Total virement	831 267 415

*Source : relevé bancaire

- ✓ La Cour a relevé aussi qu'il n'a pas été ouvert, au niveau du Ministère de la Santé, des crédits supplémentaires par voie de décret d'avance.

La budgétisation et l'exécution de ces dépenses n'ont pas été aussi faites selon une nomenclature adaptée sur le plan budgétaire et comptable, dont les modalités devaient être fixées par une instruction du Ministère des finances et du budget².

- ✓ Elle a également relevé que le Ministre des Finances et du budget n'a pas établi et publié, en liaison avec le comité national de coordination, un rapport trimestriel et un rapport annuel sur la gestion et l'utilisation des financements extérieurs COVID-19³.

Les dysfonctionnements constatés résultent essentiellement de l'inexistence de manuel de procédures administratives et opérationnelles élaboré à la lumière du dispositif spécifique applicable aux recettes et aux dépenses liées à la riposte COVID-19 comme il a été mentionné ci-haut.

² Article 15 du dispositif spécifique aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID-19.

³ Article 16 du dispositif spécifique aux recettes et dépenses liées à la riposte COVID-19.

3.1 Situation des dépenses programmées et payées par les fonds FMI

Le Trésorier payeur général a remis à la Cour, les opérations des dépenses finalement payées par les fonds FMI comme indiqué dans le tableau N°5 ci-dessous.

Tableau N°5 : Situation des dépenses programmées et des dépenses payées par les fonds FMI

	Montants Programmés	Observations	Montants payés par les fonds du FMI
SANTE	1 549 025 993		982 202 794
Centre d'imagerie	1 549 025 993	Imagerie, laboratoire, urgence à El Maarouf	982 202 794
APPUI A L'ECONOMIE	469 639 790		609 366 041
Appui au chômage technique	169 639 790	Montants versés aux établissements publics : ADC, COM AIR, ANACM, ANHO	309 366 041
Subvention à la filière vanille	300 000 000	Subventions versées au secteur de la vanille (Office vanille)	300 000 000
APPUI SOCIAL/BUGET DE L'ETAT	3 174 469 730		1 414 863 366
Salaire	1 295 741 266	Moitié de la masse salariale de juin 2020	1 295 741 266
Fonctionnement de la coordination la coordination		Dépenses de fonctionnement de la cellule de coordination	26 561 000
Route d'accès à l'hôpital de samba		Réhabilitation de la route vers le centre d'isolement de Samba Kouni (1 ^{er} acompte 50%)	92 561 100
DEPENSES COVID-19			1 485 325 094
Achat, acheminement et installation d'appareils PCR et tests rapides		Achats acheminement et installation d'appareils PCR. Achats tests et équipements médicaux	519 221 198
Missions d'évaluation sanitaire et de sensibilisation		Missions de sensibilisation à l'intérieur du pays	159 712 500
Indemnités et autres frais personnel médical covid-19		Paiement indemnités et frais personnel Covid-19	79 958 500
Autres dépenses réalisées par la DG Santé		Diverses dépenses réalisées par la Direction Générale de la Santé dans le cadre de la lutte contre le COVID-19. Achat produits pharmaceutiques, dépenses réalisées aux centres d'isolement de	347 710 906

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

		Samba, Bambao, Moheli.	
Autres dépenses COVID	400 000 000	Voir composition tableau n°6 suivant	378 721 990
SECURITE ET RESPECT DES MESURES BARRIERES	141 917 500		190 475 448
Sécurisation aux frontières et patrouilles à l'intérieur	107 370 000	Surveillance aux frontières et patrouilles à l'intérieur (AND)	112 458 000
Frais de confinement		Frais d'hôtel et restauration pour le confinement	78 017 448
Frais d'hébergement et de rapatriement de comoriens	0		335 959 724
Hébergement et restauration comoriens à Dar es salaam		Hébergement et restauration de ressortissants comoriens bloqués à Dar es Salaam	208 860 115
Frais de rapatriement		Frais de rapatriement de comoriens	127 099 609
Total	5 335 053 013		5 018 192 467

A travers les informations contenues dans le tableau ci-dessus, la Cour a relevé que les dépenses programmées s'élèvent à 5 335 153 013 FC contre 5 018 192 467 FC de dépenses effectuées. Ces réalisations rapportées aux crédits disponibles de 5 411 321 213 FC donne un taux d'absorption de 92,74% soit un reliquat de 393 128 746 FC.

Les fonds FMI contre la COVID-19 ont été utilisés pour les secteurs ci-après, pour lutter contre la propagation du covid-19 et le respect des mesures barrières :

Santé : 982 202 794 FC

Dépenses Covid-19: 1 485 325 094 FC

Appui à l'économie : 609 366 041 FC

Sécurité Et Respect Des Mesures Barrières : 190 475 448 FC

Appui Social/Budget de l'état: 1 414 863 366 FC

Frais d'hébergement et de Rapatriement de Comoriens : 335 959 724 FC

Observation n°4 : Dépenses exécutées en violation des procédures de passation des marchés publics.

Après examen des marchés passés dans le cadre de la lutte contre le COVID- 19, la Cour a relevé que des marchés sont passés par entente directe (gré à gré), sans respecter ni le Code de passation des Marchés publics ni la note du Ministre des Finances.

En effet, une note du ministre des finances, vu l'urgence et la gravité de la situation, a allégé le processus de passation des marchés (cf. Note en annexe).

A titre d'exemples :

a. Contrat de prestation dans le cadre du projet de construction du Centre de l'imagerie médicale et de renforcement du laboratoire de l'hôpital El-Maarouf

Ce contrat a été conclu par entente directe, le 02/11/2020, entre le Ministre des finances et le Directeur Général de la société MEMAM SARL. Il a pour objet de fournir une assistance technique, en tant que maître d'œuvre, dans le cadre de la construction du bâtiment devant abriter le centre de l'imagerie et de la réhabilitation du laboratoire d'analyses médicales de l'hôpital El-Maarouf et acquérir certains équipements pour le Centre d'imagerie médicale.

MEMAM s'engage à fournir les équipements dont il est le distributeur exclusif aux Comores et assure ainsi toute la chaîne d'approvisionnement, des installations, des formations et de la maintenance. Le montant total du présent contrat s'élève à 661 126 823 FC dont 35 000 000 pour la maîtrise d'œuvre et 621 000 000 pour la fourniture des équipements médicaux.

Le contrat a prévu un paiement à hauteur de 70 % à la commande et de 30 % à la réception. Le paiement de 70%, soit 462 788 776 FC, a été effectué par virement du 10/11/2020 au compte de la société MEMAM SARL.

L'examen des pièces fournies par MEMAM SARL montre que l'entreprise a livré tous les équipements médicaux objet du contrat. Néanmoins, la cour n'a pas reçu le rapport d'exécution des travaux.

Selon MEMAM SARL, le rapport d'exécution des travaux ne peut être livré, au moment du contrôle, dans la mesure où une partie du contrat n'est pas encore exécutée, notamment l'installation des équipements livrés, la formation des utilisateurs, etc. Conséquence du retard pris dans les travaux de construction des locaux devant accueillir le matériel.

Suivant le contrat signé entre le Ministre des Finances et MEMAM SARL, la Cour a pris note que cette entreprise est un fournisseur exclusif de matériel médical aux Comores et observe qu'elle n'a rempli qu'une partie de son contrat.

Avant la finalisation du rapport, le bâtiment devant abriter le Centre d'imagerie médicale a été construit et les équipements ont été livrés, installés et mis en service.

b. Paiement de la facture relative à l'achat d'un AMPLIFICATEUR DE BRILLANCE au profit de l'hôpital national El- Maarouf.

A l'examen des pièces justificatives du paiement d'un amplificateur de brillance de l'hôpital national El- Maarouf d'un montant de 32 100 000 FC, la Cour a fait les constats suivants :

- Le bon de caisse n'a pas été signé par le bénéficiaire du paiement ;
- La facture n'a pas été établie par une société mais par un médecin non gérant de société.
- Le marché a été réalisé en violation des dispositions de la note dérogatoire du Ministre des Finances.

L'amplificateur est livré, installé et mis en service.

c. Travaux de réhabilitation de la route menant vers le centre d'isolement de l'hôpital de SAMBA KOUNI

Suivant la lettre de demande de virement N°20-227/MEIEIETAPPG/CAB du Ministre de l'économie des investissements et de l'énergie et N°20-276/MFBSB/CAB du 10/11/2020 du Ministre des Finances, envoyée au gouverneur de la banque centrale, un montant de 92 548 300 FC, représentant le reliquat de 50% du contrat, a été débité du compte N° TR0091 au profit du compte N° TR0010 pour ensuite être viré au compte n°001-108532-001 de l'entreprise KULAC-SAS.

Aucun contrat du marché de réhabilitation de la route n'a été transmis à la Cour. Seul un état de Bordereau des prix unitaires et devis estimatif a été communiqué.

Dans son rapport provisoire, la Cour avait demandé que ce fond de dossier lui soit communiqué : Contrat ou convention et Procès-verbal justifiant l'exécution. La demande n'a pas eu de réponse satisfaisante.

3.2 Situation des dépenses de la rubrique COVID-19 dont le montant alloué au départ est de 400 000 000 FC

Suivant la Lettre de demande de virement N°20-0983/TG/SC du 07/09/2020 envoyée par le TPG au Gouverneur de la Banque Centrale, un montant de 400 000 000 FC a été débité du compte N° TR0057-Compte Unique du Trésor au profit du compte TR0091-RIPOSTE COVID-19.

Les dépenses payées sur ce montant sont présentées au tableau n°6 qui suit.

Tableau n° 6 : Récapitulatif des dépenses de 400 000 000 TR 0091 RIPOSTE COVID-19

Nature de dépense		Montant payé FC	N° BE	Observation
Travaux relatifs aux nouvelles installations nécessaires à la réouverture des aéroports	N°20-211/MFBSB/CAB	177 580 000	1440	Travaux ADC
Paiement de la facture émanant de la fondation MAEDENISES relative à la prise en charge des passagers du vol AB-AVIATION	N°20-222/MFBSB/CAB	20 160 000	1500	Prise en charge du vol AB aviation
Dépenses occasionnées à par l'arrivée de la délégation Égyptienne apportant un don des matériels médicaux pour la lutte contre la pandémie COVID19.	N°20-223/MFBSB/CAB	1 652 016	1495	Prise en charge de la délégation égyptienne
L'achat d'un AMPLIFICATEUR DE	N°20-225/MFBSB/CAB	32 100 000		Achat d'un

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

BRILLANCE au profit de l'hôpital national El- Maarouf			1499	amplificateur
Paiement de la facture émanant de la fondation MARDENISE, relative à la prise en charge des passagers du vol Inter Iles AIR.	N°20-227/MFBSB/CAB	5 340 000	1515	Prise en charge du vol inter ile
Paiement de la facture émanant de la Gendarmerie Nationale, relative au transport des voyageurs en provenance de Madagascar vers le site de mise en quarantaine.	N°20-229/MFBSB/CAB	108 000	1516	Prise en charge de voyageur
Paiement de diverses factures émanant de l'hôpital El – Maarouf, relative à la prise en charge des fournisseurs suite à la crise de la pandémie de COVID - 19.	N°20-232/MFBSB/CAB	20 477 480	1549	Prise en charge
Paiement de la facture émanant de la Gendarmerie Nationale, relative au transport des voyageurs en provenance de Madagascar vers le site de mise en quarantaine	N°20-234/MFBSB/CAB	90 000	1517	Prise en charge
Budget pour la gestion des équipes chargées du rapatriement des Comoriens bloqués à Madagascar suite à la pandémie COVID - 19.	N°20-236/MFBSB/CAB	530 000	1518	Prise en charge
Paiement primes d'encouragement du personnel travaillant au laboratoire du diagnostic de la Covid – 19 et correspond à 50 pour cent de leurs salaires de base.	N°20-245/MFBSB/CAB	679 583	1617	Indemnité du personnel du labo
Budget pour la participation des sous – comité insulaires COVID – 19 Anjouan et Mohéli à l'interministériel.	N°20-248/MFBSB/CAB	436 000	1618	Indemnité des sous-comités insulaires
Paiement de la facture relative aux frais de transit et de dédouanement de divers matériels médicaux destinés à la Coordination Nationale de lutte contre le Covid – 19 au bénéfice de la société SOCOTRAD.	N°20-215/MFBSB/CAB	2 020 611	1805	Frais de transit et de douanèrent
Constitue le Paiement du solde des travaux de réhabilitation de la route vers	N°20-227/MFBSB/CAB	92 548 300	1961	Réhabilitation route samba

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

le centre d'isolement de l'hôpital se SAMBA KOUNI à Ngazidja et sera ensuite viré au compte de l'entreprise : nom du cpte KULAC –S.A.S				
Ces montants ont renforcé les activités d'urgences planifiées contre la pandémie COVID – 19 pour l'ÎLE d'Anjouan et Mohéli	N°20-288/MFBSB/CAB	25 000 0000	2261	Sensibilisation
		378 721 990		

**Source : trésor*

Observation n°5 : Des opérations effectuées avec plusieurs irrégularités.

Des insuffisances ont été constatées au cours de l'examen des dépenses payées sur le compte Covid-19:

- Des paiements en espèces par bons de caisse sans signature des bénéficiaires des paiements ;
- Numéro du compte de virement non précisé ;
- Absence de pièces justificatives.

3.3 Présentation des opérations affectées respectivement par ces différentes insuffisances.

***Tableau n°7** : la présentation d'un échantillon d'opérations affectées respectivement par ces différentes insuffisances.*

DATE	Dépenses	Modalité de paiement	Montants	Observations sur les justifications
08/08/2020	Nouvelles installations pour la réouverture des aéroports	Virement	117 580 000	Absence de pièces Justificatives détaillées
2/09/2020	Transport de voyageurs en provenance de Madagascar vers le site de mise en quarantaine	Bon de caisse	108 000	
10/09/2020	Transport de voyageurs en provenance de Madagascar vers le site de mise en quarantaine	Bon de caisse	90 000	
12/09/2020	Budget pour la gestion du rapatriement des Comoriens	Bon de caisse	530 000	

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

	bloqués à Madagascar par la pandémie COVID - 19			
06/10/2020	Participation des sous – comité insulaires Anjouan et Mohéli à l'interministériel	Bon de caisse	436 000	
17/11/2020	Solde des travaux de réhabilitation de la route vers le centre d'isolement de l'hôpital de SAMBA KOUNI à Ngazidja	Virement	92 548 300	
31/12/2020	Renforcement des activités d'urgences pour les îles d'Anjouan et de Mohéli	Virements du compte TR 0010 aux comptes suivants : - 15 000 000 FC au compte 370206/82 intitulé « Directeur Régional de Santé d' Anjouan » SNPSF ; - 10 000 000 FC au compte 382423/35 intitulé « DR R de Santé Mohéli » SNPSF	25 000 000	
18/09/2020	Amplificateur de brillance de l'hôpital national El-Maarouf	Bon de caisse	32 100 000	Bon de caisse non signé par le bénéficiaire du paiement
28/09/2020	Prise en charge des passagers du vol Inter Iles AIR	Bon de caisse	5 340 000	
22/09/2020	Prise en charge des passagers du vol AB-AVIATION	Virement	20 160 000	N° de Compte de virement non précisé
02/10/2020	Prise en charge des fournisseurs suite à la crise de la pandémie de COVID - 19.	Virement	20 477 480	
30/09/2020	Sécurisation aux frontières et patrouilles à l'intérieur	Virement	112 458 000	Absence de pièces justificatives détaillées
20/05/2020	Appui au chômage technique	Virement	309 366 041	

*Source : Trésor

Conclusion

L'audit sur la gestion du financement du Fonds Monétaire International en réponse à la COVID-19 a porté sur la conformité des opérations aux dispositions légales et réglementaires applicables, et sur le bon emploi des fonds mis à la disposition.

Malgré sa demande au Ministère des Finances, la Cour n'a pu obtenir ni la Convention, ni le cadre d'affectation des fonds signés entre l'Etat et le FMI. Toutefois, selon le communiqué de presse N° 20/183 du FMI, sa contribution financière directe à la lutte contre la COVID-19 est d'un montant de 12 millions de dollars équivalent de 5 411 321 213 FC.

La Cour a relevé que l'affectation initiale des crédits du FMI ne répondait pas aux besoins urgents pour la lutte contre la pandémie du Covid-19 (Observation n°2).

Sur le plan institutionnel, le décret N°20-054/PR du 02 avril 2020 a mis en place un Cadre de Gestion et de Coordination de la Crise du Covid-19 composé d'un Comité d'Exécutif présidé par le Ministre de l'Economie et d'un Comité Scientifique présidé par le Directeur Général de la Santé.

La Cour a constaté une absence de règles et procédures formalisées pour le fonctionnement de ces structures (Observation n°1).

La budgétisation et l'encadrement des contributions financières à la lutte contre la COVID ont été l'objet d'une loi modifiant et complétant l'ordonnance N°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'Etat au titre de l'année 2020.

L'examen de l'exécution du financement FMI a abouti aux résultats suivants :

- Montant du financement reçu : 5 411 321 213 FC ;
- Dépenses réalisées : 5 018 192 467 FC;

Vu l'urgence et l'importance des besoins, à l'exécution des dépenses, les fonds ont été utilisés en priorité comme suit :

Santé : 982 202 794 FC

Dépenses Covid-19: 1 485 325 094 FC

Appui à l'économie : 609 366 041 FC

Sécurité Et Respect Des Mesures Barrières : 190 475 448 FC

Appui Social/Budget de l'état: 1 414 863 366 FC

Frais d'hébergement et de Rapatriement de Comoriens : 335 959 724 FC

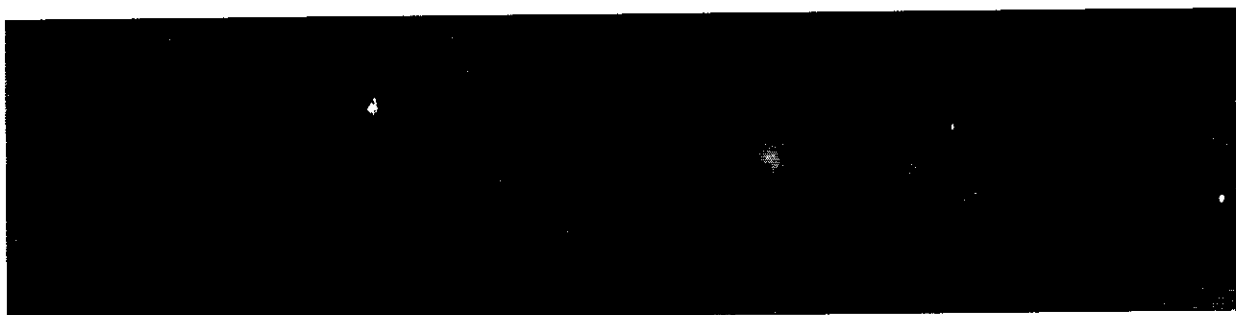
- Solde disponible est de 393 128 746 FC, celui-ci a été versé au compte « Comité Interministériel »

Malgré la note dérogatoire du Ministre des finances qui a allégé les procédures de passation de marchés par rapport à l'urgence et à la gravité de la situation, la cour a constaté des dysfonctionnements dans la gestion des fonds (Observations 1, 3, 4 et 5):

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

- Absence de règles et procédures formalisées pour le fonctionnement des structures
- Les rapports trimestriels et un rapport annuel sur la gestion et l'utilisation des financements extérieurs COVID-19 non publiés ;
- Des travaux partiellement payés, sans rapport d'exécution ni procès-verbal de réception ;
- La non production des pièces justificatives de certaines dépenses exécutées;
- Des paiements en espèce par bons de caisse sans signature des bénéficiaires ;
- Des numéros de comptes de virement non précisés.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)



1. Contexte

En 2019, un cyclone d'une rare violence appelé Kenneth a frappé l'Union des Comores, causant d'énormes dégâts matériels.

Le Gouvernement comorien a pris aussitôt la mesure à la hauteur de l'ampleur de cette catastrophe sans précédent en mettant en place un cadre de gestion ayant pour mission d'évaluer à la fois les dégâts, les sinistrés et les besoins de financement y afférant. Suite à ce travail minutieusement réalisé, le Gouvernement a fait appel à l'aide internationale des partenaires et amis des Comores. A cet appel, le Fonds Monétaire International (FMI) a été le premier à répondre favorablement sous condition d'un audit à réaliser sur les fonds qu'il aurait alloués.

2. Objectif de l'audit

L'audit sur les fonds alloués par le FMI pour le financement des dégâts causés par le cyclone Kenneth, entrepris par la Section des Comptes de la Cour Suprême répond à un triple objectif : satisfaire la conditionnalité du FMI, faire suite à la requête du Ministre des Finances représentant le Gouvernement comorien et s'assurer que les fonds ont été remis aux intéressés et utilisés aux fins dont ils ont été destinés dans le strict respect des règles et procédures en matière financière et comptable.

Le présent rapport s'articule autour de trois principales parties :

- I. Un cadre d'évaluation des dégâts, de financement et de gestion des fonds ;
- II. les ressources et les dépenses ;
- III. la conformité aux lois et règlements.

Le Cyclone Kenneth qui a frappé l'Union des Comores en 2019 a été accompagné des pluies diluviennes entraînant des inondations dans des régions entières dans chacune des trois (3) îles : Ngazidja, Mwali, Ndzouani et causant d'importants dégâts matériels : des maisons, des écoles, des digues et des bâtiments administratifs détruits, des champs de productions alimentaires ravagés. Pour la réparation de ces dégâts énormes estimés à plusieurs milliards de francs comoriens et l'indemnisation des victimes, l'Etat a fait appel à l'aide Internationale de ses partenaires et amis. A cet appel, le Fonds Monétaire International (FMI) a répondu favorablement et très rapidement en apportant une aide financière substantielle à l'Union des Comores.

Observation N° 1 : dans le cadre de la mission de contrôle, la Cour fait observer qu'elle n'a reçu aucune des conventions de financements signées entre le Ministre Comorien des Finances et le Fonds Monétaire International, qui permettraient à la mission de contrôle d'apprécier si les fonds octroyés par ce dernier ont été utilisés aux fins dont ils ont été destinés.

II.

1. Les fonds alloués par le FMI

Suite à la mission du FMI du 10 au 21 juin 2019 en Union des Comores, le Conseil d'Administration du FMI approuve, le 24 juillet 2019, une aide financière rapide d'un montant de 12,3 millions de dollars soit 5 390 777 710 FC à l'Union des Comores pour faire face aux conséquences du passage du cyclone Kenneth.

Selon le Communiqué de presse du FMI N°19/299 du 24/07/2019,

- « L'aide financière du FMI contribuera à combler les déficits de financement budgétaire et extérieur des Comores résultant des besoins de reconstruction et humanitaires après le passage du cyclone Kenneth.
- Les autorités sont déterminées à reconstruire la capacité de production de l'économie. À cette fin, elles prévoient de réparer les infrastructures endommagées et de fournir un soutien aux pauvres tout en maintenant la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette. »

Le total des fonds alloués aux dépenses post Kenneth au titre de l'année 2019 s'élève à 6 068 155 477 FC. Il se compose de l'aide financière du FMI et d'une contribution de l'Etat.

Dans son contrôle, la juridiction financière a procédé à des vérifications afin de savoir si les procédures et les règles d'art en matière d'encaissement et de dépenses ont été respectées.

2. Les transferts de fonds à la Banque Centrale des Comores

Tableau N°1 : présente les dates et les montants des opérations de transferts sur le CUT

Date	Libellé	Montant FC
29/07/2019	APPUI DE LA PART DU FMI, MONTANT VIRE TR0057 CUT	3 584 242 195
05/08/2019	PRET PRGT DU FMI MONTANT VIRE au TR0057 CUT	1 806 535 515
TOTAL FONDS DU FMI		5 390 777 710
	COLLECTE DE L'ETAT ET COLLECTIVITE	402 377 767
18/06/2019	CONTRIBUTION DE L'ETAT	75 000 000
18/11/2019	CONTRIBUTION DE L'ETAT	200 000 000
12/02/2020	CONTRIBUTION DE L'ETAT	200 000 000
22/02/02021	CONTRIBUTION DE L'ETAT	100 000 000
Total Autres ressources		977 377 767
Total Général		6 368 155 477

*Source : Direction générale de la comptabilité publique et du trésor

A la lecture de la lettre N°19-100/MFBSB/CAB, il apparaît que le 29 juillet 2019 le « Compte Unique du Trésor » TR 0057 a été crédité de la somme de 3 584 242 195 FC "appui de la part de FMI et le 05 août 2019 de 1 806 535 515 FC" Prêt prgt du FMI", soit un total d'aide de ressources de 5 390 777 710 FC (Cinq milliards trois cent quatre-vingt-dix millions sept cent soixante-dix-sept mille sept cent dix francs comoriens).

Ce compte a également bénéficié d'un montant de 977 377 767 FC (six cent soixante-dix-sept millions trois cent soixante-dix-sept mille sept cent soixante-sept francs comoriens) provenant des contributions de l'ETAT.

La cour n'a pas pu avoir la preuve que les sommes virées dans le CUT ont par la suite réellement transité dans le compte TR0085 "Fonds de réduction des risques de catastrophe naturelles" avant d'être virées au compte TR0058 "Compte Kenneth" comme il a été demandé dans la lettre du Ministre des finances. Toutefois elle constate que l'essentiel des opérations sont enregistrées dans le compte TR0058 "Compte Kenneth".

3. Dépenses exécutées sur financement du FMI

L'audit des dépenses vise à fournir l'assurance que d'une part, les ressources issues des dons et des prêts ont été utilisées pour le paiement des dépenses inscrites au budget de l'Etat dans le cadre de la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth et que d'autre part, les opérations de dépenses payées, sont régulières et sincères.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

En procédant à l'examen des pièces des dépenses exécutées et des comptes produits, la juridiction financière n'est pas en mesure de s'assurer de la régularité des procédures budgétaires et comptables des opérations effectuées, en l'absence des éléments probants.

Ainsi, la Cour s'est contentée de faire un contrôle sur les opérations des dépenses payées à partir des fonds mobilisés, sans le cadre juridique et organisationnel régissant la gestion des fonds post-Kenneth.

Tableau N°2 : Les opérations du Compte TR0090 « Opération Kenneth » en 2019

Date	Description des opérations	Débit (FC)	Crédit (FC)
19/06/2019	Atre virmt n°19-81mfb/cab do fond réduction risque catastrophe (FMI)		20 000 000
05/07/2019	Aemi prélèvement chq n°185801	1 490 000	
05/07/2019	Aemi prélèvement chq n°185802	6 247 500	
11/09/2019	Aopb chq bcc n° 185803 remis a la cop par Exim	2 124 000	
11/09/2019	Aopb chq bcc n° 185804 remis a la cop par Exim	275 000	
16/09/2019	Aopb chq bcc n° 185807 remis a la cop par Bic	1 050 000	
20/09/2019	Aopb virmt reçu en compensation de bic do fond m/mmemze abdo		690 000
13/11/19	Aopb chq bcc n° 185808 remis a le cop par BDC	520 000	
Total		11 706 500	20 690 000
SOLDE		(8 983 500)	

*Source : Relevés de la Banque Centrale des Comores

Après lecture du tableau ci-dessus, le montant de 20 000 000 FC a été viré par le débit du compte TR0085 intitulé « Fonds de réduction des Risques de Catastrophes Naturelles » au profit du compte TR0090 « opération Kenneth ». Toutefois l'équipe de mission a relevé l'absence des pièces justifiant les opérations inscrites dans ce compte.

Les tableaux N°3 et 4 ci-dessous retracent les dépenses payées par la Trésorerie Générale en 2019 et 2020.

Tableau N°3: Les dépenses payées par la Trésorerie Générale de l'Union des Comores en 2019

Référence	Date	Nature des dépenses et/ou bénéficiaires	Montant FC
	15/05/2019	Rejet chèque aéroport Hahaya	7 312 159
19/80/MFB/CAB	14/06/ 2019	Paiement de la dette extérieure au profit de TR004	75 000 000
19/81 MFB/CAB	19/08/2019	Approvisionnement au profit du compte TR : 0090 intitulé opération Kenneth 400	20 000 000
19/108 MFB/CAB	19/08/2019	Paiement au profit de TR 004 compte de salaire du mois de juillet	1 000 000 000
19/111 MFB/CAB	19/08/2019	Au profit du epte n° 20000538935/17 cyclone Kenneth ouvert à la SNPSF	372 400 000

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

19/135 MFB/CAB	30/09/2019	TR0010, 120 millions Mhoussine frère, 20 millions zem avicole et 4 millions Abdoulataf Toyibo	144 000 000
19/138 MFB/CAB	02/10/2019	Paiement en faveur d'AIBASEI USFD Equipement spare parts trading	137 357 396
19/140/MFB/CAB	02/10/2019	Réhabilitation de la clôture de Beit Salam au profit du 0010040990 09 Magasin Saïd Omar	85 374 033
19/141 MFB/CAB	04/10/2019	TR0010, 50% de la facture de construction et réhabilitation des routes RN2 Ndruwani, Serehini, Vouvouni et Mdjoiczi	343 485 793
19/143 MFB/CAB	07/10/2019	TR0055, dernière facture des travaux de la voirie urbaine de Domoni Anjouan	179 146 633
19/146/MFB/CAB	07/10/2019	TR0055, paiement de 60% de facture réhabilitation du Gouvernorat de Mohéli	84 000 000
19/1469 MFK/CAB	09/10/2019	TR0055, 40% de facture relative à l'Energie solaire aux résidences du président Itsandra et Mitsoudje	10 540 096
19/161 MFB/CAB	06/11/2019	TR0010, 50% de facture relative à l'Energie solaire aux résidences du président Itsandra et Mitsoudje	13 300 000
19/170MFB/CAB	25/11/2019	Paiement de 40% relatif à la facture d'achat de 2groupes électrogènes destinés à la SONELEC	137 303 580
19/178MFB/CAB	29/11/2019	TR0055, 50%des travaux de réhabilitation des pistes rurales endommagées par Kenneth	88 634 484
19/190 MFB/CAB	27/12/2019	Complément de salaire de mois de décembre (TR004)	1 000 000 000
TR0090	05/07/2019	RETAJ	2 124 000
TR0090	05/07/2019	ABDOURAHIMI MISTOIHI	6 247 500
TR0090	05/07/2019	RETAJ	275 000
TR0090	01- 31/07/2019	Indemnisation pour appuis technique, transport et carburant	1 050 000
TR0090	05/07/2019	ABDOURAHIMI MISTOIHI	1 490 000
TOTAL DEPENSES			3 697 854 174

**Source : Direction Générale de la comptabilité publique de la Trésorerie Générale*

A travers le tableau ci-dessus la Cour a noté qu'en 2019, 37,10% des fonds du FMI, soit 2 000 000 000 FC, ont contribué à payer une partie des salaires des agents de l'Etat des mois de juillet et décembre 2019, des factures des constructions et réhabilitations des bâtiments, routes et pistes rurales pour 780 640 943, des factures relatives à l'Energie (achats de groupes électrogènes, des équipements solaires et autres matériels) d'un montant total de 298 501 072 FC.

Ces fonds ont aussi servi à payer la dette à hauteur de 75 000 000 FC et indemniser des entrepreneurs sinistrés pour la somme de 144 000 000 FC.

La somme de 372 400 000 FC a également été viré dans le compte n° 20000538935/17 intitulé « cyclone Kenneth » ouvert dans les livres de la SNPSF.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Tableau N° 4 : Les dépenses payées par la Trésorerie Générale de l'Union des Comores en 2020 et 2021

Référence	Date	Nature des dépenses et/ou bénéficiaires	Montant FC
20/009/MFB/CAB	23/01/2020	20% au contrat de 2 groupes électrogènes de la Sonelec, dernière tranche.	68 651 790
20/010/MFB/CAB	23/01/2020	TR0010, acompte de 10% pour l'achat de bateau remorqueur destiné au port de Mutsamudu	69 340 275
20/013/MFB/CAB	30/01/2020	Accompagnement de la société SOCONAM suite au passage de cyclone Kenneth	98 292 744
20/018/MFB/CAB	06/02/2020	TR0010, déplacement de 2 techniciens de l'EPPAM pour le bateau remorqueur	18 448 791
20/047/MFB/CAB	09/03/2020	Paiement au profit du TR0010, 2ème acompte de réhabilitation des pistes rurales	146 459 861
20-63/MFBSB/CAB	26/03/2020	Réfection toiture du palais de Beit-Salam	12 600 925
20-669/MFBSB/CAB	03/04/2020	Révision de 3 groupes électrogènes (50%)	90 085 081
20-70/MFBSB/CAB	03/04/2020	Acquisition d'un groupe électrogène destiné à la SONELEC	88 554 195
20-71/MFBSB/CAB	07/04/2020	Versement première avance du contrat relatif à la sécurité et à la surveillance avec Radar	511 646 460
20-77/MFBSB/CAB	11/04/2020	Paiement du bateau remorqueur (appareillage du bateau SAMARINDA)	358 644 490
20-78/MFBSB/CAB	11/04/2020	CONVOYAGE ET ASSURANCE (remorqueur)	83 880 500
20-81/MFBSB/CAB	16/04/2020	Clôture du palais de Beit-Salam	9 660 420
20-85/MFBSB/CAB	04/05/2020	Rénovation de peinture sur bâtiment de la Présidence de l'Union	3 057 880
20-101/MFBSB/CAB	07/05/2020	Réhabilitation du réseau de distribution de l'eau potable de la région Bambao (Vouvouni/Iconi)	25 000 000
20-117/MFBSB/CAB	22/05/2020	Montant destiné aux communes (Ngazidja, Mohéli et Anjouan)	54 000 000
20-128/MFBSB/CAB	04/06/2020	2ème tranche du projet de réhabilitation du réseau d'AEP d'Iconi	10 000 000
20-133/MFBSB/CAB	15/06/2020	2ème acompte sur les travaux de réhabilitation de la route Ntsaweni-Pilonne ASECNA	228 115 580
20-149/MFBSB/CAB	02/07/2020	Travaux confortatifs de Moroni 50%	57 048 580
20-156/MFBSB/CAB	03/07/2020	Paiement frais du transitaire (CODETRANS)	633 000

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

20-164/MFBSB/CAB	13/07/2020	Travaux de réhabilitation (2 ^{ème} tranche) du Gouvernorat Mohéli	28 000 000
20-175/MFBSB/CAB	23/07/2020	Acquisition d'un groupe électrogène destiné à la SONELEC	88 556 195
20-219/MFBSB/CAB	10/09/2020	Construction d'un parking et réhabilitation de la clôture de la présidence	17 368 182
20-242/MFBSB/CAB	24/09/2020	Travaux relatifs de la rénovation de la peinture sur le bâtiment présidentiel	2 446 304
20-262/MFBSB/CAB	19/10/2020	Travaux de routes secondaires de Moroni	57 048 580
	10/07/2020	Achat bateau remorqueur	39 350 000
	22/02/2021	Réalisation de la route Tsaweni à ITSSOUDJOU	100 000 000
	08/02/2021	Achat 160 futs d'huile moteur en faveur SONELEC	28 000 000
	08/02/2021	Recrutement d'expertise technique pour inspection de parcs de production SONELEC	15 000 000
	18/02/2021	Sécurité et surveillance avec radar à Moroni	3 000 000
	16/01/2021	Arriérés de l'entreprise EGT	30 176 955
TOTAL DEPENSES GENERAL			2 343 066 791

**Source : Direction Générale de la comptabilité publique de la Trésorerie Général*

Le tableau ci-dessus montre qu'en 2020 et 2021, l'aide du FMI a servi à payer :

- L'achat et l'entretien des groupes électrogènes de la SONELEC pour 378 847 261 FC soit 16,16 % ;
- Les travaux réhabilitation des routes et pistes rurales pour un montant total de 588 672 604 FC, soit 25,12% ;
- L'achat d'un remorqueur pour la sécurité au port de Mutsamudu pour un coût total de 569 664 056 FC, soit un taux de 24,31% ;
- L'achat de matériel de sécurité radar pour 514 646 460 FC soit 21,96% ;
- Un accompagnement à l'entreprise SOCONAM suite au passage du cyclone Kenneth d'un montant de 98 292 744 FC ;
- Une subvention aux 54 communes du pays d'un montant total de 54 000 000 FC.

Les vérifications faites sur les dépenses payées de 2019 à 2021 amènent la Cour à formuler les observations suivantes :

Observation N° 2 : Dépenses sans pièces justificatives

Tableau N°5 : Absence de pièces justificatives des dépenses effectuées

Ref. Pièce	Objet	Montant	Personne ayant perçu les fonds	Motif	Observation
19/80/MFB/CAB	Paiement de la dette extérieure au profit d	75 000 000	Inconnu	Paicement dette	Absence de pièces justificatives de dépense effectuée

**Source : travaux de contrôle*

A la lumière des dépenses effectuées, la juridiction financière note les constats suivants :

- Globalement les pièces justificatives des dépenses ont été fournies;
- Les dispositions du Code des marchés publics n'ont été bien appliquées.

Observation N° 3 : Insuffisance de pièces justificatives :

Tableau n°6 : Dépenses effectuées avec insuffisance des pièces justificatives

Réf de demande virement	Montant	Objet de la dépense	Bénéficiaire	Observation
19/178MFB/CAB	88 634 484	Travaux de réhabilitation des pistes rurales endommagées par Kenneth	GLOBAL FUTUR TEHNOLOGIE	Manque du PV de réception
20-128/MFBSB/CAB	10 000 000	Projet de réhabilitation du réseau d'AEP d'Icni	SONEDE	Absence de facture et Contrat de marché

Au regard du tableau ci-dessus, nous avons relevé que ces dépenses sont payées avec insuffisance des pièces justificatives.

Aucune attestation de réception ni contrat de marché ni facture définitive n'ont été produits.

Encadré

Le comptable doit, afin d'exercer son contrôle sur la production des justifications du service fait, être en mesure d'identifier la nature de la dépense ; que ce contrôle doit conduire le comptable, dans la mesure où les pièces justificatives produites sont à cet égard contradictoires, à suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit, à cet effet, les justifications nécessaires.

Observation N°4 : Non communication des documents et renseignements relatifs à la gestion des fonds Kenneth année 2019/2021

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Le Ministère des finances et du budget n'a pas produit les rapports annuels sur la gestion des dépenses post Kenneth réalisées.

Le comité interministériel n'a pas produit les comptes rendus trimestriels des dépenses liées au cyclone Kenneth.

Observation N°5 : Compte non mouvementé

Suivant le relevé des transactions pour le compte N° 20000538935-CCP communiqué par la SNPSF, la Cour a constaté, à la date du 30 avril 2022, que le montant de 372 400 000 FC qui a été versé au compte cyclone Kenneth ouvert à la SNPSF n'a pas été utilisé.

4. Exécution des dépenses

Les dépenses payées par la Trésorerie Générale en 2019, 2020 et 2021 s'élèvent à 6 040 920 965FC soit un taux d'exécution de 99,55%.

Cette exécution des dépenses fait ressortir l'absorption intégrale des fonds alloués par le FMI dans le cadre de la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth.

III.

En matière de conformité aux lois et aux règlements, les principales insuffisances et irrégularités relevées sont relatives aux manquements à l'application entre autres :

- Des dispositions du décret N°12-027/PR du 04 février 2012 portant promulgation de la loi N°11/027/AU du 29 décembre 2011, portant code des marchés publics et délégation de services public aux Comores;
- Des règles de la dépense publique décrites dans la LOFE et dans l'ordonnance N°01-014/CE du 28 juillet 2001, relative à la comptabilité publique.
- Des dispositions de l'ordonnance N°19-003/PR du 19 octobre 2019, abrogeant et remplaçant la Loi Organique N°05-012/AU du 27 juin 2005, relative à la Cour Suprême.
- Des dispositions du Code des Marchés publics, applicables en Union des Comores.

La Cour rappelle qu'en l'absence des pièces justificatives prévues par la nomenclature, le Comptable ne peut s'exonérer de sa responsabilité, en excipant du caractère obligatoire de la dépense.

Encadré

Avant de régler les dépenses, les Comptables sont tenus d'exercer les contrôles prévus à l'article 18 du décret n°09-082/PR relatif au règlement des Opérations des dépenses publiques sur la comptabilité publique, notamment le contrôle de la validité de la créance. Celui-ci porte plus précisément en application de l'article 18 du même décret sur « la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation et sur l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

Recommandation

La cour recommande aux responsables de la gestion des fonds de se conformer strictement aux dispositions législatives en vigueur en matière de gestion des recettes et des dépenses publiques.

A l'issue de la présente mission d'audit, au vu des résultats obtenus et après prise en compte des réactions de la partie auditée, la Cour :

- donne l'assurance que les ressources mobilisées à travers le Fonds Monétaire international (FMI) sont affectés principalement aux dépenses relatives à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth et à l'indemnisation de certains sinistrés.
- relève néanmoins certaines insuffisances dans les procédures d'utilisation des ressources mises à la disposition du Trésor dans le cadre du cyclone Kenneth telles que :
 - L'absence des informations concernant les contrats des marchés;
 - Le non-respect des dispositions et procédures du code de marchés publics;
 - L'absence des Conventions (Observation n°1);
 - L'absence de certaines pièces justificatives des dépenses (Observations n°2 et 3) ;
 - Non communication des documents et renseignements relatifs à la gestion des fonds Kenneth année 2019/2021 (Observation n°4)

La Cour constate que la somme de 372 400 000 virées au compte « cyclone Kenneth » N° 20000538935-CCP logé à la SNPSF reste encore disponible dans sa totalité. Le compte TR 0090 « opération Kenneth » qui avait été crédité de la somme de 20 000 000 FC présente un solde créditeur de 8 983 500 F, soit un total disponible de 381 383 500 FC.

Par ailleurs, le rejet d'un chèque du 15/05/2019 de l'aéroport de Hahaya d'un montant de 7 312 150 FC ne peut pas être considéré comme une dépense payée sur fonds FMI, il ne peut que venir en réduction de la contribution de l'Etat viré au CUT, TR 0057.

La Cour recommande en outre aux responsables de la gestion des fonds, de se conformer strictement aux dispositions législatives en vigueur en matière de gestion des recettes et des dépenses publiques.

CONCLUSION GENERALE

Le 28 janvier 2022, le Ministre des Finances et du Budget, au nom du Gouvernement de l'Union des Comores, a saisi la Section des Comptes de la Cour Suprême, par la correspondance n°22-008/MFBSB/CAB, la demandant de procéder à un audit sur la gestion des dépenses d'urgence en réponse à la COVID-19 et au cyclone Kenneth.

Suite à cette requête, la Juridiction financière a entrepris les contrôles demandés sur les fonds du FMI. Alors que ladite requête n'est pas limitative quant à l'origine et à la nature des fonds que l'Union des Comores a bénéficiés en réponse à la pandémie de la COVID-19 et au cyclone Kenneth. Un rapport complet qui prendra en compte l'ensemble des ressources et des dépenses liées à ces deux crises sera publié.

Le présent rapport est un extrait du contrôle de la gestion des fonds accordés à l'Union des Comores en 2019 et 2020 pour faire face à la COVID-19 et aux dégâts causés par le cyclone Kenneth par rapport aux fonds du FMI.

A l'issue de ce contrôle la Cour constate que les dépenses payées dans leur globalité ont permis à l'Union des Comores de remplir les objectifs pour lesquels l'aide a été accordée.

Le solde des fonds mis à la disposition de l'Union des Comores par le FMI destinés à la riposte contre la COVID-19 est de 393 128 746 FC à la clôture de l'exercice de contrôle.

Les fonds octroyés pour couvrir les dépenses consécutives au passage du cyclone Kenneth ont été en totalité consommés.

Par ailleurs, la Cour relève des nombreux manquements aux procédures de gestion de la dépense publique et à la transparence, notamment :

- L'aide budgétaire a été versé dans le CUT mais n'a pas été viré dans sa totalité dans les comptes ouverts spécialement pour le paiement des dépenses Covid-19 et Kenneth.
- Les cadres de gestion de l'aide ont été mis en place mais ils ne disposent pas de manuel de procédures de gestion des fonds accordés
- Les dépenses ont été budgétisées mais payées sans respect de la loi sur les opérations financières de l'Etat et des règles de la comptabilité publique.
- Les dispositions du code des marchés publics n'ont pas été observées entièrement pour les cas des dépenses post Kenneth. Pour ce qui est de la crise de Covid-19 une note dérogatoire a allégé les procédures de passation des marchés.
- Les organes en charge de la gestion des fonds n'ont pas publié les rapports d'exécution telle que prévu par les textes.

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Telles sont les observations définitives arrêtées par la Section des Comptes, en son audience du 22 juin 2023.

Fait à la Cour, le 26 juin 2023.

Le Président de la Section des Comptes


AHAMADI ABDOUL BASTOI



La Greffière de la Section des Comptes


Maître Fahimat HASSANE



ANNEXES

Annexe 1 : Dispositions spécifiques relatives aux recettes et dépenses liées à la crise covid- 19 (Loi N°20-12/AU portant budget de l'Etat)

DISPOSITIONS SPECIFIQUES

**DISPOSITIONS SPECIFIQUES RELATIVES AUX RECETTES ET DEPENSES
LIEES A LA CRISE COVID-19**

Article 13. Le décret N°20-083/PR du 03 juin 2020 portant ouverture de crédits supplémentaires d'un montant de 7 112,25 millions de francs comoriens et annulation de crédits d'un montant de 2 845,49 millions de francs comoriens à titre d'avance ainsi que tous les mouvements de crédits effectués sont ratifiés par la présente loi abrogeant, modifiant et complétant l'ordonnance n°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'état au titre de l'année 2020.

Article 14. Un compte bancaire spécifique est créé dans les livres de la Banque Centrale des Comores pour recevoir l'ensemble des financements extérieurs du budget général mentionnés à l'article 6 de la présente loi abrogeant, modifiant et complétant l'ordonnance n°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'état au titre de l'année 2020, quels qu'en soient la nature et l'origine. Par exception, si le bailleur en fait formellement la demande, certains financements extérieurs peuvent être déposés dans un autre compte spécifique à la Banque Centrale des Comores, sur autorisation expresse du Ministère des finances et du budget.

Ce compte, dénommé « Compte Riposte Covid-19 », est un sous-compte du compte unique du Trésor.

Le « Compte Riposte Covid-19 » n'est toutefois pas soumis au mécanisme de nivellement quotidien.

Les ressources du « Compte Riposte Covid-19 » servent :

- d'une part, au financement des dépenses supplémentaires liées à la pandémie Covid sur des crédits ouverts dans le cadre du décret d'avance du 3 juin 2020 et de la présente loi abrogeant, modifiant et complétant l'ordonnance n°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'état au titre de l'année 2020, par transfert des montants nécessaires au compte du TPG ou autre compte pertinent sur lesquels seront imputées les dépenses correspondantes ;
- d'autre part, à la compensation des pertes de recettes intérieures liées au ralentissement économique et à l'évolution de la législation fiscale et douanière, par transfert des montants nécessaires au compte principal du compte unique du Trésor.



Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Aucune dépense ne peut être imputée directement sur le « Compte Riposte Covid-19 ».

Le partage entre les deux types d'utilisation des ressources est décidé par le Ministère des finances et du budget, après consultation du « Comité National de Coordination » créé par le décret n°20-054/PR du 2 avril 2020.

Article 15. Il est créé, au niveau des ministères sectoriels bénéficiaires d'ouvertures de crédits supplémentaires par voie du décret d'avance et par la présente loi abrogeant, modifiant et complétant l'ordonnance n°20-001/PR du 02 janvier 2020 portant budget de l'état au titre de l'année 2020, des lignes budgétaires pour l'exécution des dépenses liées au Covid-19.

La budgétisation et l'exécution de ces dépenses se fera selon une nomenclature adaptée sur les plans budgétaire et comptable, dont les modalités seront fixées par une instruction du Ministère des finances et du budget relevant conjointement de la Direction Générale du Budget et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor.

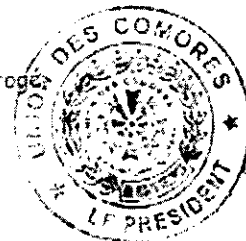
Article 16. Le Ministère des finances et du budget établit et publie, en liaison avec le « Comité National de Coordination », un rapport trimestriel et annuel sur la gestion et l'utilisation des financements extérieurs Covid, la gestion du « Compte Riposte Covid-19 » et l'exécution des dépenses liées à la pandémie. Un texte d'application précisera les modalités d'élaboration et de publication de ces rapports.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

I. MESURES PORTANT MODIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 11- 009/AU DU 27/06/2011 RELATIVE AUX INDEMNITES ET AVANTAGES DES AUTORITES DE L'ETAT.

Article 17. Les dispositions de la Loi N°11-009/AU du 27/06/2011 relative aux indemnités et avantages des autorités de l'Etat sont modifiées comme suit :

1. Le titre du paragraphe 4 de l'article premier se lit « Président de l'Assemblée de l'union »
2. Le titre du paragraphe 5 de l'article premier est abrogé.



Annexe 2 : décret n°20-055/PR portant nomination des membres du Comité national de coordination de la crise covid-19

UNION DES COMORES

Unité - Solidarité - Développement

Président de l'Union

Moroni, le 10 3 AVR 2020

DECRET N° 20-055/PR

Portant nomination des membres du Comité National de Coordination, du « Cadre de Gestion et de Coordination de la Crise du Covid-19 ».

LE PRESIDENT DE L'UNION,

- Vu la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001, révisée par référendum en date du 30 juillet 2018 ;
- Vu le Décret N° 11-078/PR du 30 mai 2011, portant réorganisation générale et missions des services des Ministères de l'Union des Comores, modifié par les décrets N° 11-139/PR du 12 juillet 2011 et N° 16-102/PR du 14 Juin 2016 ;
- Vu le Décret N°20- 054/PR du 02 avril 2020, portant mise en place d'un Cadre de Gestion, et de Coordination de la Crise du Covid-19.
- Vu le Décret N°19-058/PR du 13 juin 2019, relatif à la composition du Gouvernement de l'Union des Comores ;

DECRETE :

ARTICLE 1^{er} : Les personnes dont les noms suivent, sont nommées membres du Comité National de Coordination, du Cadre de Gestion et de Coordination de la Crise du Covid-19:

I- Pour le Sous-comité Logistique

- 1- Dr Youssouf Mahamoudou, Médecin chef du Service ORL du Centre Hospitalier National El-Maarouf,
- 2- Mr Nicolas Mmadi, Directeur Général du Centre Hospitalier National El-Maarouf,
- 3- Mr Djaanffar Abdouroihamane, Directeur de Cabinet du Ministre de la Santé,
- 4- Mr Missubah Mohamed, Logisticien de Santé, Responsable des Achats des programmes de Santé sous subvention du Fonds Mondial
- 5- Mr Allaoui Ismael, Président de l'ASCOBEF.



Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

II- Pour le Sous-comité de Communication

- 1- Mr Mahamoud Salim Hafi, Directeur Général de l'ORTC,
- 2- Mr Hassane Mzé, Directeur Général RCM13,
- 3- Mr Elhad Said Omar, Directeur Général de La Gazette des Comores,
- 4- Mr Ahmed Ali Amir, Coordinateur de la Communication de la Présidence de l'Union des Comores.

III- Pour le Sous-comité chargé des Aspect Sécuritaires

- 1- Chef d'Escadron Ramadhani Mdahoma, Commandant de la Gendarmerie Nationale,
- 2- Inspecteur Général Abdel-Kader Mohamed, Directeur Général de la Police et de la Sûreté Nationale,
- 3- Chef d'Escadron Tachfine Ahmed, Directeur Général de la Sécurité Civile,
- 4- Dr Charafouddine Said Ismael, Médecin chef du Service de Santé Militaire,
- 5- Dr Chamsoudine Mohamed, Directeur de la Lutte contre les Maladies.

IV- Pour le Sous-comité chargé des Affaires Administratives et Financières

- 1- Dr Rachid Mbaraka Fatma, Conseillère du Président de l'Union, chargée de la Santé,
- 2- Mr Abdoussalami Halidi, DAF, Ministère des Finances,
- 3- Mr Hachime Ahmadi, DAF Ministère de la Santé,
- 4- Mr Soilahdine Ali Mbaé, DAF, Ministère de l'Économie.

V- Pour le Sous-comité Économique

- 1- Mr Ahmed Djoumoi, Directeur Général de l'Institut National de la Statistique, des Études Économiques et Démographiques,
- 2- Dr Inoussa Ben Imane, Gouverneur de la Banque Centrale des Comores,
- 3- Mr Abdou Nassur Mmadi, Directeur Général de l'Économie,
- 4- Mr Imame Abdillah, OPL-Ministère des Affaires Étrangères.

VI- Pour le Sous-comité Scientifique

- 1- Dr Ahamada Said Fazul, Directeur Général de l'Agence Nationale des Médicaments et des Évacuations Sanitaires,
- 2- Dr Nassur Soimihi, Médecin Interniste,
- 3- Dr Mohamed Hafidhou, Médecin Épidémiologiste,
- 4- Dr Tadjidine Youssouf, Médecin Biologiste Infectiologue,
- 5- Dr Abdou Ada Mansour, Chirurgien Gynécologue,
- 6- Dr Abdulatif Hadjira, Vice-présidente de l'Ordre des Médecins,

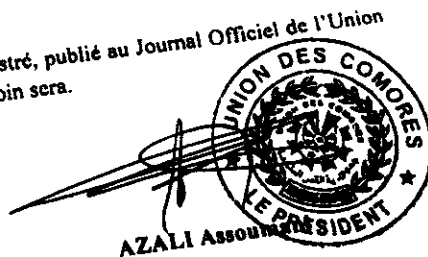


Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

VII- Pour le Sous-comité de Prise en charge

- 1- Dr Aboubacar Mzembaba, Médecin chef, service Pneumo-physiologie,
- 2- Dr Mohamed Ridhoine, Médecin chef, service Réanimation,
- 3- Dr Djabir Ibrahim, Médecin chef, service des Urgences,
- 4- Dr Said Moussa, Anesthésiste Réanimateur au Centre Hospitalier National El-Maarouf,
- 5- Mr Said Mohamed, Infirmier diplômé d'état, Major du service de Réanimation au Centre Hospitalier National El-Maarouf,
- 6- Mme Mariama Mohamed, Technicienne de Laboratoire, au Centre Hospitalier National El-Maarouf,
- 7- Mme Echata Hassane, Sage-femme au Centre de l'Hospitalier National El-Maarouf.

ARTICLE 2 : Le présent décret sera enregistré, publié au Journal Officiel de l'Union des Comores et communiqué partout où besoin sera.



Annexe 3 : Note du Ministre des Finances portant dérogation spéciale

UNION DES COMORES
Unité - Solidarité - Développement

**MINISTÈRE DES FINANCES, DU TRÉSOR
 ET DU SECTEUR BANCAIRE**

جمهورية القمر المتحدة
 اتحاد - تضامن - تنمية

 وزارة المالية والميزانية والقطاع
 المصرفي

LE MINISTRE

N°20- 67 /MFBSS/CAB

Moroni le 07 Juin 2020

DE ROQUETTE ANCIENNE

- Vu l'urgence et le caractère exceptionnel des dépenses liées à la pandémie de la Covid-19 ;
- Afin d'alléger le processus de passation des marchés de fourniture et de services.

Les procédures de prise en compte des dépenses liées à la pandémie de la Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth sont les suivantes :

- L'appel d'offre sera effectué par voie électronique ;
- Après présentation d'un dossier technique et financier, le Comité de passation des marchés procédera à la signature des marchés de fourniture et de services par le représentant de l'Etat ;
- La Direction Générale du Trésor Public sera chargée de la passation des marchés ;
- Un reporting des dépenses effectuées sera réalisé par les départements sus-cités.

Le Secrétaire Général est chargé de veiller à l'application de la présente note.



Ministère des Finances du Trésor et du Secteur Bancaire

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

N°	Libellé de la dépense	Montant (M\$)	Année	Code de projet	Code de fonction
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	92 501 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA
110701-2020	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2020	RWANDA	RWANDA
110701-2021	Financement de l'achat de matériel médical et pharmaceutique au Rwanda	51 900 000	2021	RWANDA	RWANDA

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Année	Mois	Code	Description	Montant	Compte
2019	01	111	Projet de réhabilitation de la route nationale 101	1 230 000	AM SAVI
2019	02	112	Projet de réhabilitation de la route nationale 102	1 230 000	AM SAVI
2019	03	113	Projet de réhabilitation de la route nationale 103	1 230 000	AM SAVI
2019	04	114	Projet de réhabilitation de la route nationale 104	1 230 000	AM SAVI
2019	05	115	Projet de réhabilitation de la route nationale 105	1 230 000	AM SAVI
2019	06	116	Projet de réhabilitation de la route nationale 106	1 230 000	AM SAVI
2019	07	117	Projet de réhabilitation de la route nationale 107	1 230 000	AM SAVI
2019	08	118	Projet de réhabilitation de la route nationale 108	1 230 000	AM SAVI
2019	09	119	Projet de réhabilitation de la route nationale 109	1 230 000	AM SAVI
2019	10	120	Projet de réhabilitation de la route nationale 110	1 230 000	AM SAVI
2019	11	121	Projet de réhabilitation de la route nationale 111	1 230 000	AM SAVI
2019	12	122	Projet de réhabilitation de la route nationale 112	1 230 000	AM SAVI
2020	01	123	Projet de réhabilitation de la route nationale 113	1 230 000	AM SAVI
2020	02	124	Projet de réhabilitation de la route nationale 114	1 230 000	AM SAVI
2020	03	125	Projet de réhabilitation de la route nationale 115	1 230 000	AM SAVI
2020	04	126	Projet de réhabilitation de la route nationale 116	1 230 000	AM SAVI
2020	05	127	Projet de réhabilitation de la route nationale 117	1 230 000	AM SAVI
2020	06	128	Projet de réhabilitation de la route nationale 118	1 230 000	AM SAVI
2020	07	129	Projet de réhabilitation de la route nationale 119	1 230 000	AM SAVI
2020	08	130	Projet de réhabilitation de la route nationale 120	1 230 000	AM SAVI
2020	09	131	Projet de réhabilitation de la route nationale 121	1 230 000	AM SAVI
2020	10	132	Projet de réhabilitation de la route nationale 122	1 230 000	AM SAVI
2020	11	133	Projet de réhabilitation de la route nationale 123	1 230 000	AM SAVI
2020	12	134	Projet de réhabilitation de la route nationale 124	1 230 000	AM SAVI
2021	01	135	Projet de réhabilitation de la route nationale 125	1 230 000	AM SAVI
2021	02	136	Projet de réhabilitation de la route nationale 126	1 230 000	AM SAVI
2021	03	137	Projet de réhabilitation de la route nationale 127	1 230 000	AM SAVI
2021	04	138	Projet de réhabilitation de la route nationale 128	1 230 000	AM SAVI
2021	05	139	Projet de réhabilitation de la route nationale 129	1 230 000	AM SAVI
2021	06	140	Projet de réhabilitation de la route nationale 130	1 230 000	AM SAVI
2021	07	141	Projet de réhabilitation de la route nationale 131	1 230 000	AM SAVI
2021	08	142	Projet de réhabilitation de la route nationale 132	1 230 000	AM SAVI
2021	09	143	Projet de réhabilitation de la route nationale 133	1 230 000	AM SAVI
2021	10	144	Projet de réhabilitation de la route nationale 134	1 230 000	AM SAVI
2021	11	145	Projet de réhabilitation de la route nationale 135	1 230 000	AM SAVI
2021	12	146	Projet de réhabilitation de la route nationale 136	1 230 000	AM SAVI
2022	01	147	Projet de réhabilitation de la route nationale 137	1 230 000	AM SAVI
2022	02	148	Projet de réhabilitation de la route nationale 138	1 230 000	AM SAVI
2022	03	149	Projet de réhabilitation de la route nationale 139	1 230 000	AM SAVI
2022	04	150	Projet de réhabilitation de la route nationale 140	1 230 000	AM SAVI
2022	05	151	Projet de réhabilitation de la route nationale 141	1 230 000	AM SAVI
2022	06	152	Projet de réhabilitation de la route nationale 142	1 230 000	AM SAVI
2022	07	153	Projet de réhabilitation de la route nationale 143	1 230 000	AM SAVI
2022	08	154	Projet de réhabilitation de la route nationale 144	1 230 000	AM SAVI
2022	09	155	Projet de réhabilitation de la route nationale 145	1 230 000	AM SAVI
2022	10	156	Projet de réhabilitation de la route nationale 146	1 230 000	AM SAVI
2022	11	157	Projet de réhabilitation de la route nationale 147	1 230 000	AM SAVI
2022	12	158	Projet de réhabilitation de la route nationale 148	1 230 000	AM SAVI
2023	01	159	Projet de réhabilitation de la route nationale 149	1 230 000	AM SAVI
2023	02	160	Projet de réhabilitation de la route nationale 150	1 230 000	AM SAVI
2023	03	161	Projet de réhabilitation de la route nationale 151	1 230 000	AM SAVI
2023	04	162	Projet de réhabilitation de la route nationale 152	1 230 000	AM SAVI
2023	05	163	Projet de réhabilitation de la route nationale 153	1 230 000	AM SAVI
2023	06	164	Projet de réhabilitation de la route nationale 154	1 230 000	AM SAVI
2023	07	165	Projet de réhabilitation de la route nationale 155	1 230 000	AM SAVI
2023	08	166	Projet de réhabilitation de la route nationale 156	1 230 000	AM SAVI
2023	09	167	Projet de réhabilitation de la route nationale 157	1 230 000	AM SAVI
2023	10	168	Projet de réhabilitation de la route nationale 158	1 230 000	AM SAVI
2023	11	169	Projet de réhabilitation de la route nationale 159	1 230 000	AM SAVI
2023	12	170	Projet de réhabilitation de la route nationale 160	1 230 000	AM SAVI

Audit des dépenses d'urgence en réponse à la pandémie du Covid-19 et à la réparation des dégâts causés par le cyclone Kenneth/ Financements du Fonds Monétaire International (exercices 2019-2021)

Exercice	Libellé	Unité	Montant	Source
2019	Exercice de l'achat de matériel médical et pharmaceutique	USD	1 200 000	FMI
2020	Exercice de l'achat de matériel médical et pharmaceutique	USD	1 200 000	FMI
2021	Exercice de l'achat de matériel médical et pharmaceutique	USD	1 200 000	FMI
TOTAL GENERAL COVID-19			3 600 000	