REPUBLIQUE DE GUINEE

.....

Travail-Justice-Solidarité

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
MINISTERE DU BUDGET

.....

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

MISSION DE CONTROLE EX-POST DES OPERATIONS DE RESSOURCES ET DE DEPENSES DU PLAN DE RIPOSTE A LA PANDEMIE DU COVID-19
COMPOSANTE SANITAIRE
REVUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE 1
(D'AVRIL A DECEMBRE 2020)
DISPOSITIF DE SURVEILLANCE ET DE PRISE EN CHARGE ANSS
AU NIVEAU DE L'INSTITUT NATIONAL DE SANTE PUBLIQUE (INSP)

RAPPORT FINAL

Présenté par :

1. **M. Sâa Gabriel TEMBEDOUNO : IGF, Chef de Mission**
2. M. Sékou DOUKOURE : IGF, Membre
3. M. Ousmane CISSE : IGF, Membre
4. M. Abdoulaye Oury Alpha DIALLO : IGF, Membre
5. Mme. Aissata SIDIBE : IGF, Membre
6. M. Yomba Fela OUENDENO : IGF, Membre
7. M. Amadou Laly BARRY : IGF, Membre
8. M. Sâa Kémo OLIANO : IGF, Membre

Octobre 2021

GLOSSAIRE :

ANSS : Agence Nationale de Sécurité Sanitaire

BND : Budget National de Développement

AC : Arrêté Conjoint

CAB : Cabinet

CNOSCG : Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne

CT-Epi : Centre de Traitement Epidémiologique

D : Décret

DNTCP : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DSVCO : Direction de la Santé de la Ville de Conakry

DCS : Direction Communale de la Santé

DAF : Division des Affaires Financières

DG : Directeur Général

GNF : Franc Guinéen

HT : Hors Taxes

IGF : Inspection Générale des Finances

ISA : International Standard on Auditing-ISA

LFI : Loi de Finances Initiale

LORF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

MEF : Ministère de L'Economie et des Finances

MB : Ministère du Budget

MS : Ministère de la Santé

PGT : Paierie Générale du Trésor

PCG : Pharmacie Centrale de Guinée

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

RGGBCP : Règlement Général sur la Gestion Budgétaire et la Comptabilité Publique

SGG : Secrétariat Général du Gouvernement

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DU RAPPORT 4

LISTE DES RECOMMANDATIONS ET DES RAPPELS À LA LOI 6

1.CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DES FONDS DE RIPOSTE À LA PANDEMIE DU COVID-19 8

1.1 Contexte et justification 8
1.2 Objectif général 9
1.3 Champ de couverture de la mission 9
1.4 Diligences 10
1.5 Résultats attendus 11
1.6 Méthodologie/Déroulement de la mission 11
1.7 Procédure contradictoire 12

2 APPLICATION DES AXES DE CONTROLE 12

2.1 Analyse des ressources 12
2.2 Analyse des dépenses 19

ANNEXES 33

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le contrôle ex-post des opérations de ressources et de dépenses entrant dans le cadre de la mise en œuvre du plan de riposte économique du Gouvernement notamment, la mesure 1 ***« Dispositif de surveillance et de prise en charge ANSS »***, a porté sur trois (03) principaux axes, à savoir : (i) le contrôle de l'éligibilité des dépenses au plan de riposte, (ii) le contrôle de la régularité, du respect du cadre légal et règlementaire dans l'exécution des dépenses et (iii) le contrôle de la fourniture de biens et services, la vérification des destinations et l'inventaire du stock et en-cours.

La revue des informations, documents et données collectés, ont mis en évidence des insuffisances et dysfonctionnements dans la gestion des fonds destinés à la mise en œuvre de la mesure 1 du plan de riposte.

Les observations et recommandations issues de nos travaux se présentent comme suit :

1. Principales Observations :

Sur le contrôle de l'éligibilité au plan de riposte des opérations de dépenses exécutées

Les dépenses exécutées par l'INSP dans le cadre de la mise en œuvre des activités de riposte sont toutes éligibles au plan de riposte notamment, la mesure 1.

Sur le contrôle de la régularité, du respect du cadre légal et règlementaire dans l'exécution des opérations de dépenses

À ce niveau, il a été constaté des insuffisances et irrégularités dont les principales sont listées ci-dessous :

- La mission a constaté **la violation répétée des dispositions du code des marchés publics et délégations de service public** notamment, celles relatives à la passation des marchés publics :

- En effet, il a été constaté l'absence d'élaboration d'un plan de passation ou la non révision du plan annuel de passation des marchés pour y intégrer les nouvelles dépenses, mais aussi le non-respect de la procédure de passation pour les marchés exécutés, caractérisée par l'absence d'autorisation préalable du Ministre des Finances pour la mise en œuvre de la procédure de gré à gré pour le choix de candidats attributaires de marchés dont le cumul des paiements sont égaux ou supérieurs aux seuils de passation ;

- La signature des contrats de l'INSP par Monsieur le Ministre de la Santé en lieu et place de son Directeur Général, alors qu'il a la qualité d'autorité approbatrice et non celle de signataire. Cette situation doit être régularisée ;

- L'encaissement de recette (Covid voyageurs) sans qu'elle ne soit prévue par un texte légal ou réglementaire. Cela nécessite une régularisation ;

- L'exécution de dépenses dont le montant est estimé à **2 571 820 000 GNF,** en dehors de toute procédure régulière, **dépenses qui seront à régulariser**.

Sur le contrôle des dons, acquisitions, vérification des destinations et inventaire du stock

Si le contrôle des dons et acquisitions a permis de constater sur pièces la réception effective, des acquisitions faites par l'INSP et les dons reçus dans le cadre de la riposte au Covid-19, la mission a cependant relevé une insuffisance liée à l'absence de prise en charge en comptabilité matières et matériel de ces acquisitions et dons.

Ainsi, il a été constaté la mise en consommation immédiate des acquisitions faites par l'INSP et les dons reçus sans qu'il soit procédé à leur prise en charge préalable en comptabilité matières et matières de l'institut. Cette situation doit être régularisée.

2. Principales Recommandations

Sept (07) propositions de recommandations sont listées ci-après. Quatre (04) concernent l'INSP, une (01) concerne à la fois et le Ministère de l'Économie et des Finances et celui de la Santé, une concerne à la fois le Ministère des Finances et celui de la Santé et une (01) concerne à la fois le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de la Santé et la Direction Générale de l'INSP. Elles portent essentiellement sur le respect des procédures réglementaires et la régularisation de certaines opérations.

LISTE DES RECOMMANDATIONS ET DES RAPPELS À LA LOI

1°) (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de la Santé, Direction Générale de l'INSP, PGT) : Compte tenu de son statut d'entité autonome dotée d'une autonomie de gestion, administrative, financière et comptable, ainsi que d'un comptable principal, il est recommandé qu'après validation du budget établi par l'établissement, celui-ci soit transmis en vue de sa prise en charge sur le Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilisation Économique et que le virement directement soit opéré sur le compte de l'entité ;

2°) (Direction Générale de l'INSP) : Il est ordonné sans délai, la mise en place d'un mécanisme périodique et continu de rapprochement bancaire entre d'une part, « Ecobank Guinée SA, Banque du Trésor/Dépôt des Services Publics » et l'Agence comptable de l'INSP et d'autre part, entre la comptabilité de l'Agence Comptable et celles du service contrôle financier de l'INSP, pour permettre à l'institut de présenter des états financiers sincères, présentant une image fidèle et exhaustive des données financières de l'entité ;

3°) (Direction Générale de l'INSP) : Pour le covid voyageur, procéder à la régularisation de la situation de 32 500 000 GNF correspondant à l'avis de crédit du mois d'août 2020 non pris en compte selon l'attestation bancaire ;

4°) (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de la Santé) : Sauf avis contraire des autorités compétentes, interdire tout mouvement de retraits de fonds sur le compte Covid voyageur domicilié à Ecobank Guinée SA en attendant de prendre un acte réglementaire pour transférer au compte du Fonds Spécial de Riposte et de Stabilisation Economique, les fonds domiciliés à Ecobank Guinée SA, issus de la délivrance de certificats de négativité délivrés aux voyageurs ;

5°) (Ministère de la Santé, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale de l'INSP) : Pour la suite, et quelle que soit l'urgence, procéder d'une part, à l'élaboration d'un plan de passation des marchés ou à la révision du plan initial de passation des marchés en y intégrant les nouvelles dépenses et d'autre part, respecter les procédures prescrites en matière de commande publique notamment, celle relative au choix de la procédure de passation en cas de spécificités dans la fourniture de biens et services et/ou la réalisation des travaux ; procéder à la nomination d'une Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) auprès de l'INSP ; en attendant ladite nomination, veiller à prendre attache avec le Ministère de tutelle pour remédier à l'absence de responsable ;

6°) (Direction Générale de l'INSP) : À l'avenir, en cas d'absence de l'un des acteurs du processus d'exécution de la dépense publique, veiller à prendre attache avec le Ministère de tutelle pour combler l'absence de l'acteur concerné ; procéder sans délai, à la régularisation à postériori de l'ensemble des dépenses payées, avant d'être engagées, liquidées, ordonnancées et mandatées ;

7°) (Direction Générale de l'INSP) : Procéder sans délai, à la régularisation de l'enregistrement dans le livre journal (prise en charge) en comptabilité matières et matériel de l'ensemble des acquisitions et dons. Et pour l'avenir, veiller à ce que tous les achats de biens faits par l'Etat pour son compte et/ou par elle-même, une fois l'étape de la liquidation terminée soient immédiatement pris en charge en comptabilité matières et

matériel afin de permettre l'établissement du compte matières de l'INSP, mais aussi de celui de l'Etat tout entier à la clôture de l'exercice. Cette comptabilité patrimoniale centralisée doit être tenue par le service comptabilité matières de l'INSP.

En outre, la mission a constaté quelques manquements à la loi et aux règlements, susceptibles d'engager la responsabilité des autorités concernées et auxquels il convient de mettre fin :

- **l'absence d'acte légal ou réglementaire soutenant la perception des frais de Tests PCR des voyageurs ;**
- **l'exécution des dépenses en dehors de toute procédure régulière ;**
- **l'exécution financière des marchés avant leur approbation par l'autorité compétente ;**
- **l'absence de mise à jour de la comptabilité matières et du matériel.**

CONCLUSION

Sous réserve des manquements aux prescriptions réglementaires et à leurs conséquences possibles (violation des règles en matière de marchés publics et d'exécution des dépenses notamment, celles relatives à la prise en charge en comptabilité matières et du matériel des biens acquis et dons faits à l'INSP), la mise en œuvre de la mesure 1 du plan de riposte économique du Gouvernement a été conforme aux objectifs visés par le Gouvernement, c'est-à-dire *« le dispositif de surveillance et de prise en charge ANSS* ».

Conakry, le 15 Octobre 2021

P/L'IGF
Le Chef de mission

Sâa Gabriel TEMBEDOUNO
Inspecteur des Finances

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DES FONDS DE RIPOSTE À LA PANDEMIE DU COVID-19

1.1 Contexte et justification

Après son apparition en Chine au cours du dernier trimestre de 2019, le coronavirus s'est progressivement répandu à travers le monde jusqu'à atteindre la Guinée en mars 2020. Les effets de cette pandémie étant multidimensionnels, le Gouvernement y a apporté une réponse par un plan de riposte économique rendu public en avril 2020 qui comprend trois composantes : sanitaire, économique et social. Son coût global est de 3 400 milliards de GNF, soit environ 360 millions de dollars américains.

Dans un contexte de ralentissement de l'activité économique qui a occasionné la baisse des recettes budgétaires, l'accroissement des dépenses inhérentes à la riposte à la pandémie du coronavirus a poussé le Gouvernement à solliciter la mobilisation des ressources supplémentaires auprès des bailleurs internationaux, des pays amis et des sociétés publiques et privées sous forme d'appuis budgétaires, de dons, d'allègements et/ou de reports d'échéances de la dette.

C'est dans ce cadre que le Gouvernement a bénéficié d'un élan de solidarité sous forme de soutiens financiers, de dons en espèces et en nature (médicaments, équipements sanitaires, etc..).

Dans le souci d'optimiser l'utilisation de ces ressources et d'assurer la transparence dans les allocations diverses en exécution du plan de riposte économique à la pandémie de Covid-19, le Gouvernement a mis en place un dispositif pour encadrer toutes les opérations tant en ressources qu'en dépenses. Ce dispositif est organisé par les textes ci-après :

- L'arrêté conjoint AC/2020/1635/MEF/MB/CAB du 28 mai 2020, portant modalités de gestion des ressources et des dépenses du fonds spécial de riposte à la Covid-19 et de stabilisation économique ;
- L'arrêté conjoint AC/2020/1636/MEF/MB/CAB/DNTCP du 28 mai 2020, portant création, organisation et fonctionnement du comité de facilitation et de suivi des opérations exécutées sur le compte Fonds spécial de riposte à la Covid-19 et de stabilisation économique ;
- L'arrêté conjoint AC/2020/1852/MEF/MB/SGG du 15 juin 2020, portant modalités de contrôle des opérations du Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilisation Economique.

Le contrôle ex-post des opérations de ressources et de dépenses exécutées dans la mise en œuvre du plan de riposte à la pandémie du Covid-19 a été confié par le Gouvernement à l'Inspection Générale des Finances. À ce titre, des termes de référence qui encadrent son déroulement ont été élaborés et signés conjointement par les Ministres de l'Economie et des Finances et du Budget.

1.2 Objectif général

L'objectif général de cette mission est de réaliser des contrôles ex-post des opérations sur les ressources et les dépenses relatives à la mise en œuvre du plan de riposte économique à la pandémie de Covid-19.

À cet effet, les objectifs spécifiques ci-après sont poursuivis :

- S'assurer de la régularité et la conformité des opérations aux lois et règlements en vigueur dans l'intérêt du trésor public ;
- S'assurer que la volonté des parties contributives est respectée ;
- S'assurer du bon emploi des ressources et biens publics ;
- S'assurer de l'enregistrement dans le patrimoine de l'Etat des biens acquis et réceptionnés ;
- S'assurer que les dons en nature sont valorisés et rentrent en totalité dans le patrimoine de l'Etat, conformément aux accords de dons ou tout autre document en tenant lieu.

1.3 Champ de couverture de la mission

La mission de l'Inspection Générale des Finances s'étend sur les actes des Ordonnateurs principaux dont les institutions et départements ministériels sont impliqués dans les dépenses du plan de riposte économique à la pandémie de Covid-19. Elle couvre également les actes des ordonnateurs principaux des établissements publics administratifs auxquels incombent certaines activités, sur la base des transferts reçus du budget de l'Etat et / ou des divers dons et interventions en numéraires et en nature reçus de différents contributeurs à la riposte. Elle couvre aussi les actes de tout organisme ou personne physique ou morale à qui serait confiée l'exécution de certaines activités dans le cadre de la lutte contre la Covid-19.

Dans le présent contrôle, nos travaux ont porté d'une part, sur la revue des ressources mobilisées et les dépenses exécutées dans le cadre de la mise en œuvre des mesure 1 du plan de riposte et d'autre part, sur le contrôle des dons en nature et acquisitions ainsi que le contrôle des destinations. La revue a porté sur la mise en œuvre de la mesure 1 : **« Dispositif de surveillance et de prise en charge ANSS » représentant une dépense prévisionnelle initiale de 563 000 000 000 GNF.**

1.4 Diligences

L'Inspection Générale des Finances a réalisé ses diligences dans le respect des méthodes et procédures à l'usage en son sein.

En particulier, dans le cadre de cette mission, les diligences complémentaires ci-après ont été déroulées :

- Pour les dépenses dont les montants sont inférieurs aux seuils de passation des marchés publics (faible enjeu financier), un échantillon suffisamment représentatif a été établi et un contrôle exhaustif a été réalisé sur cet échantillon;

- Pour les dépenses dont les montants sont égaux ou supérieurs à ces seuils et inférieurs à 5 milliards de GNF (enjeu financier médian), un échantillon suffisamment représentatif a été établi et un contrôle exhaustif a été réalisé sur cet échantillon ;

- Pour les dépenses dont les montants sont supérieurs à 5 milliards de GNF (fort enjeu financier), un contrôle exhaustif a été réalisé sur le mode de passation des marchés, la conformité des livraisons avec les commandes, le contrôle de destination auprès des utilisateurs/bénéficiaires finaux ;

- La société civile a été invitée aux contrôles des destinations. À cet effet, une invitation des représentants de la société civile à des visites de terrain a été envoyée à Monsieur le Président du Conseil National des Organisations de la Société Civile de Guinée (CNOSCG) pour la désignation de ses membres à ces missions de contrôles sur le terrain de la sincérité et de l'effectivité de la fourniture de biens et services, et de la réalisation des travaux (contrôle du service fait) du plan de riposte au COVID-19.

De même, le comité de facilitation et de suivi des opérations liées à la Covid-19, mis en place par l'arrêté conjoint AC/2020/1636/MEF/MB/CAB/DNTCP du 28 mai 2020, a été mis à contribution pour apporter la documentation nécessaire et en leur facilitant l'accès aux services concernés par les contrôles.

Chaque rapport d'inspection fait objet d'une réponse écrite de la part du service concerné, qui expose notamment les dispositions envisagées pour mettre en œuvre les recommandations du rapport.

Les rapports produits à la suite des contrôles, accompagnés des réponses des services sont transmis au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre du Budget, en vue de leur approbation. Une fois, approuvés, ces rapports seront rendus publics sur les sites Web du Ministère de L'Economie et des Finances : http//www.mef.govgn et du Ministère du Budget : http//www.mbudget.gov.gn.

1.5 Résultats attendus

Les principaux résultats ci-après sont attendus :

- L'exécution des opérations en rapport avec la mise en œuvre du plan de riposte économique à la Covid-19 respecte les règles et procédures prescrites à cet effet ;
- Les fonds et biens publics sont sécurisés et utilisés à bon escient ;
- Les autorités du Ministère de L'Economie et des Finances et du Ministère du Budget sont parfaitement informées de l'exécution des opérations en rapport avec la riposte à la Covid-19 ;
- Les contributeurs et les citoyens sont informés des opérations de riposte à la pandémie de Covid-19.

1.6 Méthodologie/Déroulement de la mission

La conduite de la mission est fondée sur la méthodologie de l'IGF issue de la méthodologie des normes ISA et de leur application adaptée au secteur public guinéen.

En exécution des ordres de missions n° 019/MEF/CAB/IGF/2020 du 17 août 2020 et n°014/MEF/CAB/IGF/2021 du 22 février 2021, l'Inspecteur Général, M. Lamine SANO a constitué l'équipe de contrôle comprenant un chef de mission et sept inspecteurs. L'équipe a bénéficié de l'appui de M. Nicolas BRUNNER, magistrat à la Cour des Comptes Française, Expert Technique International recruté par Expertise France dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'appui aux corps de contrôle et à l'administration fiscale (PACCAF).

Pour l'atteinte des objectifs de la mission, une démarche méthodologique structurée de la façon suivante a été adoptée :

La seconde phase étant la suite de la première, neuf (9) entités sur dix-sept (17) ayant assuré la mise en œuvre des mesures en phase 1 sont concernées par la phase 2.

Après la signature de l'ordre de mission par Monsieur l'Inspecteur Général des Finances, il a immédiatement été procédé par l'équipe d'inspecteurs, l'envoie des courriers de demandes d'informations à l'attention des entités identifiées comme bénéficiaires de fonds pour la mise en œuvre d'une ou des mesures du plan de riposte ou d'activité (s) en lien avec la lutte contre la pandémie du COVID-19.

À l'issue de la phase d'instruction, l'équipe de mission a procédé à la restitution des travaux en présence de Monsieur le Directeur Général l'INSP et de son Adjoint entouré de ses principaux collaborateurs (Chef SAF, Cheffe Service Contrôle Financier et celui de l'Agence Comptable).

1.7 Procédure contradictoire

Conformément au manuel de procédure en vigueur à l'IGF, le rapport provisoire a été transmis le 29 septembre 2021 à Monsieur le Directeur Général de l'INSP, suivant courrier N°0062/MEF/MB/CAB/IGF/2021 du 29 septembre 2021. La date limite de réponse était fixée au plus tard le 11 octobre 2021. Suivant courrier N°133/INSP/2021 du 13 octobre 2021, Monsieur le Directeur Général de l'INSP a transmis à Monsieur l'Inspecteur Général des Finances, les éléments de réponses apportés au rapport provisoire

Les travaux de contrôle, qui se sont déroulés dans les locaux de l'INSP et de l'IGF, ont porté sur les deux (02) principaux axes suivants :

2 APPLICATION DES AXES DE CONTRÔLE

2.1 Analyse des ressources

Ce paragraphe traite des ressources mobilisées et des dépenses exécutées inscrites et non inscrites au plan de riposte, mais entrant directement dans le cadre de la riposte au COVID-19.

Au niveau de l'INSP, pour la période allant d'avril à décembre 2020, il a été mobilisé à partir du (Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilité Economique) et (les encaissements sur Covid-19 voyageurs) un montant total de (**33 807 647 856 GNF**). Par catégorie, ce montant se décompose comme suit :

- Covid Voyageur : ..... 28 530 877 000 GNF ;
- Riposte Covid : ..... 5 276 770 856 GNF.

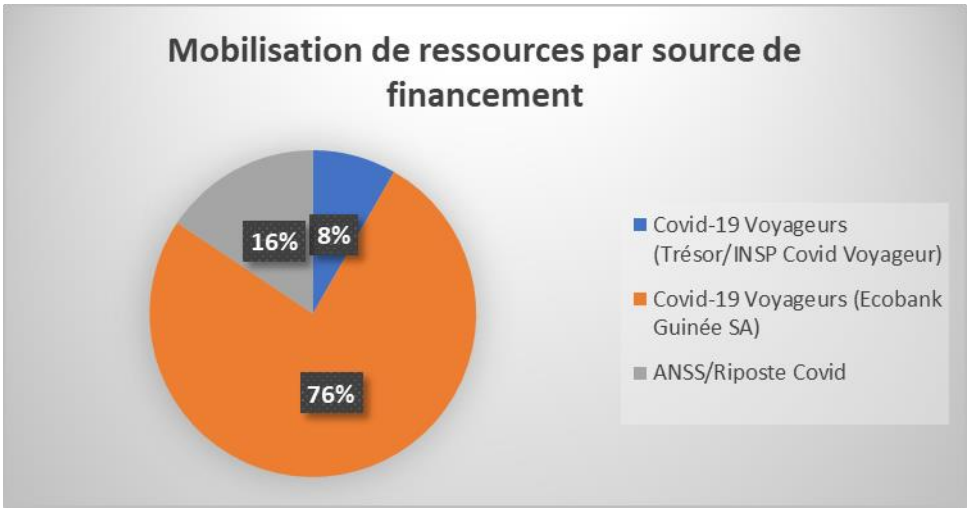
De façon récapitulative, la situation de mobilisation des ressources par compte au niveau de l'INSP, se présente comme suit :

Tableau N°1 : Situation des mobilisations de la période allant de mars à décembre 2020

N°	Désignation	Montant	Données Agence Comptable	V. Comptes		Total
				Trésor	Ecobank	
1	Covid Voyageurs (Encaissements sur quittanciers)	2 801 277 000	2 801 277 000	2 801 277 000	-	2 801 277 000
2	Covid Voyageurs (Encaissements Ecobank)	25 729 600 000	25 729 600 000	-	25 729 600 000	25 729 600 000
3	ANSS/Riposte Covid-19	5 276 770 856	3 761 041 500	5 276 770 856	-	5 276 770 856
	Total	**33 807 647 856**	**32 291 918 500**	**8 078 047 856**	**25 729 600 000**	**33 807 647 856**

Source : Données et informations collectées au niveau de l'INSP, l'ANSS

<u>Graphique 1</u> : Situation des ressources mobilisées en phase 2 et par source de financement



Analyse et commentaire

- **Covid Voyageurs :** Cette recette est constituée des frais de prélèvements et de tests payés par les voyageurs en partance pour l'extérieur du pays. Il a été constaté une différence de **200 000 GNF** entre la situation du Contrôleur Financier et celle de l'agent comptable. Le rapprochement entre l'avis de crédits et l'attestation de bancaire a révélé la non prise en compte par l'attestation bancaire d'un montant de **32 500 000 GNF** correspondant à l'avis de crédit du mois d'août 2020.

Pour les recettes correspondant aux tests covid voyageurs, au niveau de l'Ecobank, il a été constaté la non prise en compte d'un montant de 32 500 000 GNF correspondant à l'avis de crédit du mois d'août 2020.

Par ailleurs, il a été constaté un écart entre les données de l'Agence Comptable (encaissements sur quittanciers) et celles de la Banque du Trésor.

En effet, avec les opérations d'encaissements sur quittanciers, il a été constaté l'utilisation de treize (13) quittanciers de 2 600 quittances avec 41 annulations, soit 2 559 quittances, soit en valeur 1 663 350 000 GNF contre 2 801 277 000 GNF ce qu'affichent les données du compte de l'institution domicilié à la Banque du Trésor/Dépôt des Services Publics, soit une différence de 1 137 927 000 GNF. Ce qui fait supposer que certains encaissements étaient effectués hors quittanciers.

Pour ce qui est du rapprochement des données de l'Agence Comptable à celles du service Contrôle Financier, il n'a pas été constaté d'écart à ce niveau.

- **ANSS Riposte :** Ces ressources sont constituées de fonds versés à l'ANSS dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 1 du plan et imputés sur le Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilité Economique.

Pour la période sous revue, il a été transféré à l'INSP un montant total de **5 276 770 856 GNF** de fonds envoyé à l'Institut à partir des virements du compte 371 de l'ANSS domicilié au Trésor (PGT/Dépôt des Services Publics) dont **1 949 400 000 GNF** pour le compte de la

Direction Nationale des Laboratoires (DNL) car, cette direction ne disposant pas de compte bancaire.

En raison de son statut, entité autonome dotée d'une autonomie de gestion, administrative, financière et comptable, il serait plus judicieux que les fonds à envoyer à l'INSP soient directement transférés à l'entité à partir du Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilisation Economique en ce sens que, l'agent comptable de l'INSP est un comptable principal.

L'article 40 du décret D/2019/265/PRG/SGG du 07 septembre 2019 portant régime juridique des comptables publics, « ***Sont comptables principaux, les comptables qui, sous l'autorité du Ministre chargé des Finances, exécutent leurs opérations et en rendent compte au juge des comptes. Les comptables principaux adressent leurs comptes de gestion pour l'année financière écoulée au Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique pour mise en état d'examen et transmission à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis ».***

Recommandation N°1 (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de la Santé, Direction Générale de l'INSP, PGT) : Compte tenu de son statut d'entité autonome dotée d'une autonomie de gestion, administrative, financière et comptable, ainsi que d'un comptable principal, il est recommandé qu'après validation du budget établi par l'établissement, celui-ci soit transmis en vue de sa prise en charge sur le Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et de Stabilisation Économique et que le virement directement soit opéré sur le compte de l'entité.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

Aucun commentaire n'a été fait l'entité.

Conclusion de la Mission

La Direction Générale de l'INSP n'ayant apporté d'élément contraire au constat formulé, la mission réitère sa recommandation et invite les autorités compétentes à veiller à la mise en œuvre de cette recommandation.

Sur la base des informations et documents collectés, il a été constaté que, entre les données de l'ANSS (opérations de virements de fonds), soit 5 276 770 856 GNF et celles fournies par l'agence comptable de l'INSP, soit 3 761 041 500 GNF, il se dégage un écart de 1 515 729 356 GNF.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

« La différence entre les paiements sur quittanciers et le solde à la Banque du Trésor/Dépôt des Services Publics s'explique par le fait que tous les paiements ne se font pas que sur quittancier. De nombreuses personnes, groupes de personnes ou des sociétés ont payé par chèque au nom de l'« Institut National de Santé Publique ». Ces chèques sont systématiquement déposés après au Trésor public. La différence constatée entre les paiements sur quittancier et le solde au Trésor correspond donc à ces montants ***[..]*** *».*

Conclusion de la Mission

Au regard des informations et pièces justificatives fournies par l'INSP dont le rapprochement a permis de confirmer le solde de la mission, soit 5 276 770 856 GNF, l'observation est retirée. (Voir annexe n°4).

Recommandation N°2 (Direction Générale de l'INSP) : Il est ordonné sans délai, la mise en place d'un mécanisme périodique et continu de rapprochement bancaire entre, d'une part, « Ecobank Guinée SA, Banque du Trésor/Dépôt des Services Publics » et l'Agence comptable de l'INSP et, d'autre part, entre la comptabilité de l'Agence Comptable et celle du service contrôle financier de l'INSP, pour permettre à l'Institut de présenter des états financiers sincères, présentant une image fidèle et exhaustive des données financières de l'entité.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

« La Direction Générale de l'INSP accompagnera le Pool financier pour la mise en place d'un mécanisme de rapprochement bancaire régulier ».

Conclusion de la Mission

La Direction Générale de l'INSP n'ayant apporté d'élément contraire au constat formulé, la mission réitère sa recommandation et invite vivement la Direction Générale à mettre en place cet important outil de gestion.

Recommandation N°3 (Direction Générale de l'INSP) : Pour le covid voyageur, procéder à la régularisation de la situation de 32 500 000 GNF correspondant à l'avis de crédit du mois d'août 2020 non pris en compte selon l'attestation bancaire.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

Aucun commentaire n'a été fait par l'INSP.

Conclusion de la Mission

Au regard des informations et pièces justificatives fournies par l'INSP sur les écarts constatés, dont le rapprochement a permis de confirmer le solde de la mission, soit 5 276 770 856 GNF, l'observation est retirée sur les autres points comme signifié à la conclusion n°2 ci-dessus. Toutefois, la mission invite les responsables de l'INSP à procéder à la régularisation de la situation de 32 500 000 GNF. Ci-dessous, le tableau comparatif des données.

SITUATION DES OPÉRATIONS EN FAVEUR DE L'INSP						
N°	**DATES**	**Mode de Paiement**	**Désignation**	**Montant (GNF)**		**Observation**
				Données ANSS	**Données INSP**	
1	**24/03/2020**	**Espèces**	Carburant Groupe Electrogène MARS 2020	48 000 000	48 000 000	**Carburant démarrage du laboratoire de Nongo**
2	**09/04/2020**	**Espèces**	Incinération déchets et Frais de nourriture Agents AVRIL 2020	29 940 000	29 940 000	-
3	**20/04/2020**	**Espèces**	Carburant Groupe Electrogène	14 400 000	14 400 000	-
4	**29/04/2020**	**Espèces**	Remboursement transport d'échantillon	8 520 000	8 520 000	-
5	**30/04/2020**	**Espèces**	Carburant Groupe Electrogène	51 300 000	51 300 000	-
6	**08/05/2020**	**OV N°379**	Achat de machine, accessoires labo et Indemnités AVRIL (197.380.000 GNF + 85.400.000 GNF)	282 780 000	282 780 000	-
7	**06/05/2020**	**Demande Paiement N°006**	Fonctionnement AVRIL et Règlement Partiel MAI	77 300 000	77 300 000	-
8	**21/05/2020**	**OV N°449**	Indemnités des Agents et Fonctionnement MAI et JUIN 2020	663 750 000	663 750 000	-
9	**11/06/2020**	**OV N°563**	Complément Fonctionnement Juin	11 875 000	11 875 000	-

10	**26/06/2020**	**OV N°635**	Indemnités des Agents et Fonctionnement JUILLET et AOÛT 2020	684 690 000	684 690 000	**-**
11	**02/07/2020**	**Demande Paiement N°0133**	Achat de Consommables de Labo p/c INSP (Institut Pasteur de Guinée)	78 717 356	78 717 356	**Demande de paiement émise au nom de l'Institut Pasteur, mais après constatation sur le relevé, le montant a été viré sur le compte de l'INSP par le Trésor**
12	**16/07/2020**	**OV N°737**	Supervision Sites de Prélèvement	7 666 500	7 666 500	**-**
13	**28/08/2020**	**OV N°979**	Indemnités des Agents PRELEVEURS AOÛT 2020	649 800 000	649 800 000	**Prime du mois des préleveurs au compte de la Direction Nationale des laboratoires**
14	**08/09/2020**	**OV N°1072**	Indemnités des Agents et Fonctionnement SEPTEMBRE 2020	366 690 000	366 690 000	**-**
15	**29/09/2020**	**OV N°1220**	Indemnités des Agents, Fonctionnement OCTOBRE INSP ET Indemnités PRELEVEURS SEPTEMBRE 2020	1 016 490 000	1 016 490 000	**-**
16	**28/10/2020**	**OV N°1216**	Indemnités des Agents PRELEVEURS OCTOBRE 2020	649 800 000	649 800 000	**Prime du mois des préleveurs au compte de la Direction Nationale des laboratoires**
17	**06/11/2020**	**OV N°1253**	Indemnités des Agents et Fonctionnement NOVEMBRE 2020	277 430 000	277 430 000	-
18	**18/11/2020**	**Demande Paiement N°0411**	Primes Exceptionnelles des Agents	80 192 000	80 192 000	**Prime exceptionnelle accordée par le Gouvernement Guinéen au personnel soignant**
19	**30/12/2020**	**OV N°1439**	Indemnités des Agents et Fonctionnement DECEMBRE 2020	277 430 000	277 430 000	**-**
TOTAL GÉNÉRAL (GNF)				**5 276 770 856**	**5 276 770 856**	

Par ailleurs, la mission a constaté que les recettes issues de la délivrance des certificats de négativité ‘’**Covid Voyageur**’’ n’étaient fondés sur aucun texte législatif ou réglementaire.

Cependant, la loi L/2012/012/CNT du 06 août 2012[1] Loi organique relative aux lois de finances traitant de la question dispose en son article 6 que : « ***Aucune recette non fiscale ne peut être établie ou encaissée si elle n’a été au préalable autorisé par une loi ou un règlement.***

La rémunération des services rendus et des produits cédés par l’Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé. Leur produit est prévu et évalué en loi de finances ».

Or, dans la procédure d’encaissement de ces fonds, il a été constaté l’ouverture d’un compte dans une banque primaire à l’occurrence Ecobank Guinée SA sans que l’autorisation préalable du Ministre des Finances ne soit sollicitée et accordée. Ce qui constitue une violation des dispositions de la loi sur le compte unique du Trésor (CUT).

Dans le cadre de la mobilisation des ressources liées à la riposte au Covid-19, un compte spécial intitulé « **Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et Stabilisation Economique** » a été ouvert dans les livres de la Banque Centrale de la République de Guinée.

De même, un arrêté conjoint A/2020/1635/MEF/MB/CAB du 26 mai 2020[2] a été pris pour permettre un encadrement juridique des opérations de ressources et des dépenses liées à la riposte au Covid-19.

Et cet arrêté dispose en son article 2 alinéa 1 que : « ***Les ressources de ce fonds sont imputées sur un compte ouvert dans les livres de la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG) intitulé « Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et Stabilité Economique » sous le numéro 001 190 2011000439 71*** ».

À l’article 3 du même arrêté précité, il est indiqué que : « ***L’objectif recherché avec l’ouverture de ce compte est d’assurer une centralisation de l’ensemble des ressources mobilisées dans le cadre de diverses contributions pour faire face à cette pandémie, de manière à s’assurer de leurs disponibilités, à promouvoir la transparence dans leur utilisation, et à éditer des restitutions à partager avec le public ».***

Recommandation N°4 (Ministère de l’Economie et des Finances, Ministère de la Santé) : Sauf avis contraire des autorités compétentes, interdire tout mouvement de retraits de fonds sur le compte Covid voyageur domicilié à Ecobank Guinée SA en attendant de prendre un acte réglementaire pour transférer au compte du Fonds Spécial de Riposte et de Stabilisation Economique, les fonds domiciliés à Ecobank Guinée SA, issus de la délivrance de certificats de négativité délivrés aux voyageurs.

Commentaire de la Direction Générale de l’INSP

Aucun commentaire n’a été fait par l’INSP

[1] Loi organique relative aux Lois de Finances du 06 août 2012 ;

[2] Arrêté portant modalités de gestion des ressources et des dépenses du « Fonds Spécial de Riposte au Covid-19 et Stabilisation Economique ».

Conclusion de la Mission

La mission n'ayant obtenu d'élément de réponse de la part de l'entité, par conséquent, la recommandation est maintenue et le projet de recommandation devient donc définitif.

Etat des soldes bancaires

Au 31 décembre 2020, les deux (02) comptes bancaires dont les situations sont présentées dans le tableau ci-dessous, affichaient des soldes créditeurs.

Tableau n°3 : l'état des différents soldes (voir relevés joints en annexe).

N°	Intitulé du Compte	Montant GNF	Obs.
1	Solde du relevé du compte Covid au Trésor	**1 795 747 032**	
2	Solde relevé Ecobank	**10 848 744 511**	
Solde		**13 284 598 797**	

2.2 Analyse des dépenses

Au titre des dépenses, suivant les données présentées et les pièces fournies par l'INSP, il a été exécuté un montant total de **27 658 839 446 GNF** au niveau de l'entité.

Par catégorie et par rubrique, le récapitulatif des dépenses se trouve présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°2 : Etat récapitulatif des emplois pour la période allant de mars à décembre 2020

N°	Libellés	Pièces comptables	Données INSP	Ecart (déclarés -PC)
1	Dépenses Covid voyages	21 353 939 896	21 353 939 896	-
	Sous-total 1	**21 353 939 896**	**21 353 939 896**	**-**
2	Covid Riposte	2 571 820 000	2 571 820 000	-
3	Produits Pharmaceutiques	367 886 153	486 657 750	118 771 597
4	Entretien des immob	204 156 178	180 894 500	- 23 261 678
5	Fournitures et consommables	50 500 000	50 500 000	-
6	Aménagement salle de prélèvement	85 100 000	96 600 000	11 500 000
7	Installation labo 2octobre et sup covid	205 046 500	205 046 500	-
8	Indemnités des préleveurs Août à Octobre2020	1 949 400 000	1 949 400 000	-
9	Prime exceptionnelle	84 867 000	84 867 000	-
	Sous-total 2	**5 518 775 831**	**5 625 785 750**	**107 009 919**
10	**REDISSE**	**679 113 800**	**679 113 800**	
	Total dépenses	**27 551 829 527**	**27 658 839 446**	**107 009 919**

Analyse et commentaire

Le contrôle des opérations de dépenses a porté sur trois (3) principaux axes suivants :

- Le contrôle de l'éligibilité au plan de riposte des dépenses effectuées ;
- Le contrôle de la régularité, du respect du cadre légal et règlementaire dans l'exécution des opérations de dépenses ;
- Le contrôle des dons en nature, acquisitions, vérification des destinations et inventaire du stock et en-cours.

1. Sur la vérification de l'éligibilité des dépenses au plan de riposte

Cette diligence permet de s'assurer que les dépenses exécutées ont bien été inscrites ou prévues au plan de riposte économique du Gouvernement ou entrent dans le cadre de la riposte à la Covid-19.

Les dépenses exécutées par l'INSP objet de la présente revue, sont des dépenses qui sont éligibles au plan de riposte économique du Gouvernement notamment, en sa mesure 1.

2. Sur le contrôle de la régularité, du respect du cadre légal et règlementaire dans l'exécution des opérations de dépenses

Le contrôle consiste à s'assurer de la légalité de la dépense, à vérifier sa correcte imputation budgétaire, la qualité de l'ordonnateur principal ou son délégué, la conformité des opérations aux lois et règlements en vigueur, ainsi que la qualité et la conformité des pièces justificatives des dépenses aux normes et au référentiel. Les diligences suivantes ont été mises en œuvre :

a) Le contrôle du respect de la procédure de passation des marchés

La diligence permet de s'assurer que les marchés ont été passés dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur. En particulier, les dispositions des lois ***L/2012/020/CNT du 11 octobre 2012[3] et L/2018/028/AN du 05 juillet 2018[4]****, les décrets* ***D/2019/333/PRG/SGG du 17 décembre 2019[5]et ses principaux textes d'application ; D/2012/128/PRG/SGG du 03 décembre 2012[6]*** *et des* ***articles 9 et 4*** *du* ***décret D/2014/168/PRG/SGG du 22 juillet 2014[7],*** *ainsi que de* ***l'arrêté n°067/MEF/SGG du 28 janvier 2015[8]****.*

À l'issue des travaux de contrôle, il a été constaté au compte de la rubrique **achats de biens et services**, l'acquisition par l'INSP de plusieurs fournitures de biens (Kits PCR, réactifs et consommables labo et Epi) et de services entrant dans les tests de dépistage Covid-19 et des actions de riposte.

3 Loi fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public ;

4 Loi portant modification de la Loi L/020/CNT du 11 octobre, fixant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public ;

5 Décret portant code des marchés publics et délégations de service public ;

6 Décret portant code des marchés publics et délégations de service public ;

7 Décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et délégations de service public ;

8 Arrêté fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et applicables à l'Etat, aux services déconcentrés (régions, préfectures) et aux établissements publics respectifs.

Pour la période sous revue, allant de mars à décembre 2020, le montant total des acquisitions est estimé à dix-huit milliards cent quatre-vingt-deux millions six cent quarante mille trois cent soixante-quinze (18 182 640 375 GNF) dont 15 791 176 800 GNF portant sur des acquisitions de Kits PCR et réactifs et 2 391 463 575 GNF sur des consommables de Labo sur les **‘’fonds Covid-voyageurs’’**.

Pour la 1ere catégorie, il a constaté la signature des contrats de partenariats entre le Ministère de la Santé et trois Société Pharmaceutiques de la place, à savoir :

- LABMART MD/TT, le 24 août par le Directeur Général de la Société et le 1er septembre 2020 par le Ministre de la Santé ;
- SOGUIPREME-SARL, respectivement les 03 septembre par le Directeur Général de la Société et 04 septembre 2020 par le Ministre de la Santé ;
- CIC-SARL, date de signature par le Directeur Général non précisée et le 18 août 2020 signature par le Ministre de la Santé.

Les deux (02) premiers ont pour objet : la fourniture de réactifs et consommables entrant dans le diagnostic COVID-19 et ;

Le troisième a pour objet : la fourniture de certificats sécurisés pour le rendu des résultats PCR COVID-19 pour les voyageurs.

Tous ces contrats ont été passés en procédure de gré à gré. Or, les montants des factures payés à leurs fournisseurs, sont souvent égaux ou supérieurs aux seuils de passation des marchés tels que fixés par la législation et la règlementation en la matière.

Le décret D/2014/169/PRG/SGG du 22 juillet 2014[9] dispose en son article 8 alinéa 3 que : ***« Les marchés publics et délégations de service public doivent être passés, approuvés et notifiés avant tout commencement [..] ».***

Le code des marchés publics et délégations de service public traitant de l'inscription des marchés, dispose en son article 16 que : ***« Les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans les plans prévisionnels ou révisés, qu'elles ont élaborés, à peine de nullité ».***

Le décret D/2014/168/PRG/SGG du 22 juillet 2014[10], traitant des seuils de passation au niveau central, dispose en son article 9 que : ***« [..] Les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues au code des marchés publics et délégations de service public pour toute dépense de travaux, fournitures, prestations de services dont la valeur est égale ou excède les seuils suivants :***

1) Marchés de travaux : Deux cent cinquante (250) millions de francs guinéens, seuil unique pour l'Etat, les Etablissements publics, [..]

2) Marchés de Fournitures : Cent (100) millions de francs guinéens seuil unique, pour l'Et, les Etablissements publics [..]

9 Décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics des autorités contractantes ;

10 Décret portant dispositions générales régissant les seuils de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics ;

3) Marchés de prestations de services : Cent (100) millions de francs guinéens seuil unique, pour l'Etat, les Etablissements publics [..] ».

Aussi, traitant des seuils de passation et d'approbation des marchés, l'article 8 de l'arrêté A/2015/67/MEF/SGG du 28 janvier 2015[11] dispose que : « ***Les marchés publics sont, quel que soit leur montant et source de financement, soumis à l'approbation de l'autorité compétente.***
Cette autorité est le Ministre chargé des Finances, ou, le cas échéant, toute autorité qui aura reçu délégation à cet effet **».**

Et l'article 9 dispose que : ***« Conformément à l'article 74 du Code des Marchés Publics, le Ministère en charge des Finances délègue son pouvoir d'approbation des marchés aux autorités suivantes dans les conditions définies comme suit :***
9.1 Les seuils de compétence des Ministres sectoriels pour l'approbation des marchés sont fixés comme suit :

- ***Travaux : quatre cent cinquante millions de francs guinéens (450 000 000 GNF) ;***
- ***Fournitures : cent millions de Francs guinéens (100 000 000 GNF) ;***
- ***Prestations : cent cinquante millions de francs guinéens (150 000 000 GNF)*** **».**

Et s'agissant des seuils de compétence de passation, l'article 6 de l'arrêté précédent susvisé, dispose en ses alinéas ***« 6.1 La Direction Nationale des Marchés Publics a la compétence exclusive des procédures d'ouverture et d'évaluation des offres pour tous les marchés dont les seuils sont égaux ou supérieurs aux seuils précisés à l'article 3 du présent arrêté.***

6.2 La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) des autorités contractantes a la compétence exclusive des procédures d'ouverture et d'évaluation des offres pour tous les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils précisés à l'article 3 du présent arrêté **»**.

Cependant, la mission a constaté non seulement l'absence de l'établissement d'un plan annuel ou révisé de passation des marchés, mais aussi qu'aucun des marchés attribués n'avait respecté les procédures indiquées, ce qui constitue une violation répétée de la loi. Il n'a été ainsi apporté aucune preuve de mise en concurrence des fournisseurs de biens.

Les trois (03) contrats concernés ne sont pas immatriculés à la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP). Un seul (01) sur les trois (03) a fait l'objet d'enregistrement au niveau de l'administration fiscale.

Les marchés ont été signés par le Ministre de la Santé en qualité d'autorité contractante en lieu et place du Directeur Général de l'INSP pendant que la prise en charge financière est assurée sur les fonds alloués à l'INSP et dont le Directeur Général en est l'Ordonnateur. Ce qui est contraire aux dispositions des Lois L/2017/056/AN du 08 décembre 2017[12] et L/2016/075/AN du 30 décembre 2016 notamment, celles relatives à l'autonomie dans la gestion administrative, financière et comptable de ces entités.

L'article 5 alinéa 2 de la Loi/2018/028/AN du 05 juillet 2018, traitant de l'Approbation des marchés dispose que : « ***Les marchés publics, selon la qualité de l'autorité contractante, et en fonction des règles applicables en matière d'ordonnancement des dépenses publiques, sont transmis pour VISA à la structure en charge du contrôle et pour approbation à une autorité approbatrice,***

[11] Arrêté portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics applicables à l'Etat, aux services déconcentrés (régions, préfectures) et aux établissements respectifs.

[12] Lois portant gouvernance financière des Sociétés et Etablissements Publics en République de Guinée.

***centrale ou déconcentrée, qui est obligatoirement distincte de l'autorité signataire, par la structure en charge du contrôle des marchés publics* ».**

Par ailleurs, la mission a constaté l'absence auprès de l'INSP d'une Personne Responsable des Marchés (PRMP), ce qui peut expliquer les entorses aux règles de la commande publique qui ont été constatées.

De ce qui précède, la violation répétée de la loi sur le respect de la procédure de passation des marchés, au regard des dispositions de l'article 80.1 de la LORF, est susceptible d'être considérée comme une « faute de gestion ».

Cet article dispose que :

« Toute faute de gestion commise par les ordonnateurs, y compris les Ministres et leurs collaborateurs directs, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers est passible d'amendes prononcées par la Cour des comptes selon les modalités définies à l'article 79.2 de la présente loi organique.

La faute de gestion est constituée par :

- 1 La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres organismes publics [..]

- 4 Le fait, pour toute personne, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, d'enfreindre de manière grave ou répétée les dispositions législatives ou règlementaires nationales destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique ».

La Direction Générale de l'INSP interrogée sur la question affirme que, le choix de la procédure de gré à gré opéré est dû au fait que les fournitures, objet desdits contrats sont très spécifiques et par conséquent ne sont commercialisées en République de Guinée que par les deux Sociétés bénéficiaires desdits marchés qui en sont les importateurs exclusifs. Ce qui explique leur choix.

Cependant, les Lois L/2012/020/CNT du 11 octobre 2012 et L/2018/028//AN du 05 juillet 2018[13], traitant de la question des types de procédures, dispose en article 11 alinéa 1 que : « ***Les marchés publics et délégations de service public sont attribués après une mise en concurrence des candidats potentiels. L'appel d'offres ouvert est la règle. Le recours à tout autre mode de passation doit s'exercer dans les conditions définies par la loi et être autorisé par le Ministre en charge des Finances, destinataire de la requête, après justification par l'autorité contractante de son choix et avis de la structure en charge du contrôle des marchés publics*** ».

Or, il a été constaté que le choix de la procédure de gré à gré a été effectué sans que l'autorisation préalable du Ministre des Finances pour la mise en œuvre de la procédure ne soit demandée.

[13] Loi portant modification de la Loi L/020/CNT du 11 octobre 2012, fixant les règles régissant la passation, le contrôle et la régulation des marchés publics et délégations de service public.

Recommandation N°5 (Ministère de la Santé, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale de l'INSP) : Pour la suite, quelle que soit l'urgence procéder d'une part, à l'établissement ou à la révision du plan initial de passation des marchés en y intégrant les nouvelles dépenses et d'autre part, respecter les procédures prescrites en matière de commande publique notamment, celle relative au choix de la procédure de passation en cas de spécificités dans la fourniture de biens et services et/ou la réalisation des travaux ; procéder à la nomination d'une Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) auprès de l'INSP ; en attendant ladite nomination, veiller à prendre attache avec le Ministère de tutelle pour remédier à l'absence du responsable concerné.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

« La Direction Générale de l'INSP apprécie les observations pertinentes de la mission qui montrent que la signature entre le Ministère de la Santé et les trois sociétés qui fournissent les Kits PCR et les certificats sécurisés a été faite sur la base de gré à gré.

En plus des informations partagées lors des entretiens, il nous parait important de revenir sur le contexte et la procédure.

Conformément aux orientations de l'UA et de la CEDEAO sur les conditions d'ouverture des frontières après 6 mois de pandémie, la Guinée a mis en place le test RT-PCR des voyageurs internationaux. Ainsi, pour faire face a une nouvelle exigence tout en mettant la possibilité pour tous les suspects et contacts des personnes infectées de bénéficier du test Covid en Guinée, le Comité interministériel de riposte contre la Covid a pris en juillet 2020 des mesures spécifiques.

Il s'agit d'utiliser dans un premier temps le laboratoire de biologie moléculaire HIH/Hépatites de l'INSP pour, uniquement, le test des voyageurs internationaux. Les seules Sociétés qui disposaient des équipements de biologie moléculaire dans ces laboratoires avant la survenue de la pandémie de Covid étaient LABMART et SOGUIPREM. Les plateformes étant fermées, elles étaient les seules capables de fournir des réactifs et consommables compatibles avec les équipements (ce qui est très fréquent pour les équipements de laboratoire en général). Ces sociétés spécialisées sont des représentants exclusifs de ces produits en Guinée.

Ainsi une mise en concurrence n'était pas possible surtout en période d'urgence. Elles ont accepté de fournir les réactifs et consommables et se faire payes à la quinzaine au prorata du nombre de tests réalisés.

Le Comité interministériel de pilotage de la riposte contre la Covid-19 en ses réunions ordinaires de juillet à fin aout validé ce principe de partenariat (Cf Comptes rendus de réunions).

Pour opérationnaliser ces recommandations, deux communiqués ont été signés et diffusés par le Ministère de la Santé. Le premier, fixant les conditions de réalisations des tests Covid pour les voyageurs et le second fixant le mode de paiement, les heures de prélèvement et de retrait de résultats.

La Direction Générale de l'INSP a reçu la copie du courrier de transmission des contrats du Ministère de la santé au Ministère de l'Economie et des Finances.

Il est important aussi de préciser qu'au moment de la mise en place de ce dépistage, il était quasiment impossible de prévoir la durée et le volume des tests, dans la mesure ou tous les pays conseillaient la population de ne se déplacer que pour des motifs impérieux.

Par ailleurs, la Direction Générale de l'INSP a pris note de la recommandation N°5 (page 20) et confirme le besoin en Responsable des Marchés Publics ».

Conclusion de la Mission

Tout en prenant acte des explications fournies, la mission réitère sa recommandation et invite les autorités du Ministère de la Santé et de l'INSP à veiller au respect de la législation et de la réglementation régissant la passation des marchés publics. Tous les cas et procédures y afférentes sont prévus par la législation, telle que les cas d'urgence. Par conséquent, la mission réitère sa recommandation et le projet de recommandation devient définitif.

Pour ce qui est des marchés en dessous des seuils de passation des marchés publics, il a été observé le respect du principe de la mise en concurrence des fournisseurs de biens et services.

La mission encourage l'INSP dans la poursuite de cette pratique essentielle de la commande publique, gage certaine de la bonne gouvernance.

b) Le contrôle de la régularité des dépenses et de leur conformité aux lois et règlements en vigueur :

Cette diligence porte sur la vérification de l'engagement de la dépense. Et permet de contrôler :

- *la qualité de l'ordonnateur principal ou de son délégué ;*
- *celui de la légalité de la dépense ;*
- *celui de son imputation budgétaire ;*
- *la disponibilité des crédits.*

L'exécution de la dépense publique répond à un schéma établi portant répartition des compétences entre l'ordonnateur et le comptable.

L'article 17 du RGGBCP dispose que : **« *Les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées ».***

Et l'article 79 alinéa 3 du RGGBCP, de disposer que : **« *En matière de dépenses, l'Ordonnateur procède aux engagements, liquidations et ordonnancements. L'ordonnateur principal ou son délégué. »***

Lors des travaux de contrôle des opérations de dépenses exécutées, quelques insuffisances et manquements dans la procédure d'exécution des dépenses ont été observés.

En effet, il a été constaté que certaines dépenses ont été payées sans avoir suivi la procédure en vigueur en la matière. Le montant de ces dépenses est évalué à deux milliards cinq cent soixante-onze millions huit cent vingt mille francs guinéens (**2 571 820 000 GNF**). Ces dépenses portent sur la fourniture du carburant et paiement de primes pour un mois. Les fiches d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de mandatement, ne sont signées par aucun des intervenants.

La Direction de l'INSP, interrogée sur la question, explique la situation par le fait que, devant l'urgence de veiller à la fourniture du carburant nécessaire au fonctionnement du groupe électrogène utilisé pour permettre la conservation des échantillons prélevés pour des besoins d'analyse, certaines dépenses ont dû être exécutées en urgence pour être régularisées par la suite. À cet état de fait, il faut ajouter l'absence du contrôleur Financier de l'institut, pour cause de maladie.

Il est rappelé à l''article 68 du RGGBCP que : ***« […] Tout engagement ne peut être présenté à la signature de l'Ordonnateur qu'après avoir préalablement obtenu le visa du Contrôleur Financier. Les engagements non revêtus de visas du Contrôleur Financier sont nuls et de nul effet […] ».***

Recommandation N°6 (Direction Générale de l'INSP) : À l'avenir, en cas d'absence de l'un des acteurs du processus d'exécution de la dépense publique, veiller à prendre attache avec le Ministère de tutelle pour combler l'absence de l'acteur concerné ; procéder sans délai à la régularisation à posteriori de l'ensemble des dépenses payées, avant d'être engagées, liquidées, ordonnancées et mandatées.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

« *Il convient avant tout de rappeler que pour permettre au pays d'assurer une riposte efficace contre la pandémie au Covid-19, l'INSP a mobilisé ses trois laboratoires de biologie moléculaire. Compte tenu de la gravité et de l'ampleur de la situation, des dispositions particulières ont été prises pour :*

[…]

Le volet laboratoire de cette riposte reposait en grande partie sur les trois laboratoires de l'INSP qui ont analysé plus de 70% des 244 000 tests effectués depuis le début de la riposte. Cet effort particulier a permis au Ministère de la santé de répondre aux besoins nationaux en test PCR et réduire la létalité de la maladie. Il a également permis le respect du règlement sanitaire international (RSI). Cette situation nécessite une demande croissant d'utilisation des groupes électrogènes au niveau des laboratoires, et le traitement diligent des requêtes et des dossiers par l'ensemble du personnel impliqué dans la chaine.

Malgré cette urgence de portée internationale, la direction a observé :

- *Des retards importants dans le traitement des dossiers soumis au contrôleur financier d'une part ;*

  *Et d'autre part une première absence pour des raisons de santé (*hospitalisation covid-19 *en avril-mai 2020).*
- *Et des absence répétées et longues pour des activités politiques (campagne présidentielle), cette période a durée de juillet 2020, aout 2020, septembre 2020 et octobre 2020.*

De plus, il avait prolongé son séjour après les élections, et c'est seulement en novembre qu'il a repris correctement le service.

- *A la prise du service, les documents lui ont été soumis et malheureusement, il n'a pas liquidé les engagements concernant les dépenses liées au carburant et aucun motif de rejet n'a été notifié sur les dossiers.*

Conclusion de la Mission

La mission tout en prenant acte des explications fournies, réitère sa recommandation et invite vivement les responsables et le contrôleur financier de l'INSP, non seulement à procéder à la régularisation à postériori de ces dépenses mais aussi de suivre cette recommandation pour faire éviter à l'avenir de telles situations. Par conséquent, le projet de recommandation devient définitif.

Le contrôle de la régularité de la dépense et de la conformité des dépenses aux lois et règlements en vigueur permet également, de s'assurer que toutes les opérations de dépenses ont été exécutées dans le strict respect des lois et règlements en vigueur. Il porte sur le contrôle de la liquidation qui consiste à vérifier l'exactitude des calculs de liquidation et de l'existence de toutes les pièces justificatives indispensables à l'examen du dossier de liquidation. Les points suivants sont examinés au niveau de la diligence :

- **la procédure d'exécution de la dépense**

Conformément aux textes règlementaires, notamment ceux régissant la procédure d'exécution de la dépense publique, cette étape consiste à s'assurer que le choix de la procédure d'exécution de la dépense est adapté. Il est fait en fonction de la nature de la dépense.

Le processus de la dépense publique suppose un engagement, une liquidation, un ordonnancement et mandatement et enfin un paiement de ladite dépense. Parmi ces différentes opérations, seules les trois (03) premières sont du ressort de l'ordonnateur. Le comptable étant tenu au seul paiement.

Le contrôle des opérations de dépenses exécutées a révélé que plus deux milliards cinq cent soixante-onze millions huit cent vingt mille francs guinéens (**2 571 820 000 GNF**) de dépenses ont été payées sans suivre cette procédure et attendent toujours d'être régularisées. Toutes les phases d'engagement, de liquidation puis d''ordonnancement et de mandatement nécessaires à la réalisation administrative de l'opération de dépense avant paiement n'ont été observées.

- **la qualité, ainsi que la conformité des pièces justificatives aux normes et au référentiel**

Le contrôle de conformité des pièces justificatives permet de s'assurer que toutes les dépenses exécutées sont soutenues par des pièces justificatives présentées dans les normes et sont conformes au référentiel vigueur en la matière, notamment l'arrêté n° 5487 du 6 octobre 2017 portant nomenclature des pièces justificatives de dépenses.

Le contrôle de la qualité et de la conformité des pièces justificatives dans l'exécution des opérations a permis de constater au niveau des dépenses portant sur la fourniture de biens et services, l'existence de pièces justificatives obligatoires à l'exécution des dépenses publiques. Tels sont les cas au niveau du personnel, où il a été constaté l'existence d'actes réglementaires encadrant la gestion des perdiemes et indemnités du personnel soignant.

- **le respect de la législation et de la règlementation fiscales**

La diligence permet de s'assurer d'une part que, les entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services adjudicataires de marchés, disposent tous de documents fiscaux en cours de validité. Et d'autre part, que les factures sont émises conformément aux prescriptions législatives et réglementaires et que les prélèvements opérés ont fait objet de reversement par le comptable public au niveau de la recette spéciale des impôts (Receveur spécial des impôts), comptable assignataire de la recette.

Les adjudicataires de marchés ont tous présenté des documents fiscaux en cours de validité.

Il est rappelé que :

Les articles **253** et **17,** respectivement du code général des impôts et de la **LFI 1999**, instituent au profit du budget national, un prélèvement forfaitaire de **10%** sur tous les achats locaux de biens et de services effectués par l'Etat et les collectivités locales pour les personnes physiques et morales non immatriculées à la **TVA**. Il est perçu par voie de précompte au Trésor Public au moment de la mise en paiement des mandats y afférents.

Pour celles immatriculées à la **TVA**, il est opéré une retenue à la source de **50%** du montant de la **TVA** facturée.

Et, la mesure 18 du plan de riposte économique du gouvernement, dispose : « *Exonération (d'avril à juin 2020) de droits et taxes sur les équipements de santé et produits assimilés et entrant dans le cadre de la lutte contre le covid-19* ».

Or, cette mesure a été mise en œuvre pour l'ensemble des achats locaux de biens et services entrant dans le cadre de la riposte (et pas les seuls dispositifs et produits médicaux) les factures d'achats de ces biens et services émises en TTC ayant été payées HT et celles émises en HT ayant été payées de même.

- **le contrôle de la réalisation des travaux et de la sincérité de la fourniture des biens et services**

Le contrôle du service fait permet de vérifier sur place, l'exécution de la commande ou de la prestation en s'assurant de sa livraison ou fourniture. Ceci, pour éviter les diverses formes de manipulations ou substitutions des commandes et prestations.

La revue des liasses de dépenses, supports des justificatifs de dépenses (Factures définitives, Bons de livraisons, procès-verbaux de réceptions et les états d'émargements des bénéficiaires de primes), il a été constaté sur pièces, la fourniture des différentes commandes de biens et services. Toutefois, la mission note l'absence de prise en charge en comptabilité matières et matériel et qu'en conséquence aucun enregistrement n'a été effectué dans le livre journal de la comptabilité matières.

Le contrôle de la réalisation des travaux et de la sincérité de la fourniture des biens et services a porté sur les opérations à risque (fourniture de biens et services). Il s'agit des opérations de livraisons de biens portant d'une part, sur les achats de biens faits par l'INSP dont la valeur est estimée à **18 182 640 375 GNF**, soit **67,39 %** des dépenses exécutées par l'institution, et d'autre part, sur la fourniture des services rendus dans le cadre de la riposte (prélèvement des échantillons) pour un montant total de **1 949 400 000 GNF**, soit **7,22%** des dépenses exécutées.

3. Sur le contrôle des dons en nature, des acquisitions de l'INSP, et sur vérification des destinations et inventaire du stock

Cette rubrique permet de s'assurer d'une part que, les dons faits à l'INSP par des personnes physiques et morales de droit public et privé, des bailleurs bi et multi latéraux et institutions internationales, ainsi que les acquisitions faites par l'Etat pour son compte et par l'INSP elle-même ont bien été réceptionnés et stockés conformément à la règlementation en vigueur en la matière et la gestion faite dans les règles de l'art. Les réceptions sont sanctionnées par un procès-verbal ou tout autre document tenant lieu ; les contrôles visent à vérifier si la prise en compte en comptabilité matières et matériel est effective ; si les sorties de magasins sont matérialisées ; si les livraisons aux destinataires sont certifiées par les bénéficiaires et si le stock physique est inventorié.

Pour la période sous revue allant de mars à décembre 2020, la situation de l'ensemble des acquisitions faites par l'INSP et dons faits à l'INSP par l'ANSS par catégorie, est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau N°3 : Situation des dons faits à l'INSP pendant la période (mars à décembre 2020)

N°	Date	Désignation	Qté	Valeur GNF	Obs.
DONS FAITS À l'INSP					
1	**23/06/2020**	**Test PCR Detection kit TDR IGg/IGR**	30 000		
2	**11/08/2020**	**PCR**	70		
3	**11/08/2020**	**Kit Extraction**	500		
4	**11/08/2020**	**Kit d'ampliation**	24 000		
5	**17/08/2020**	**Ecouvillon**	28 000		
6	**17/08/2020**	**Milieu de transport viral kit**	24 000		
7	**22/09/2020**	**Plac PCR ABI**	32		
8	**22/09/2020**	**Plac PCR ABI**	5		
Sous-total 1					
ACQUISITIONS DE L'INSP					
1	**20/08/2020**	**Ecouvillon Oro pharyngé avec Milieu de transport Viral Kit**	1 200		Consolidation du dispositif de surveillance et de prise en charge
2	**13/09/2020**	**Plaque PCR**	180		
3	**27/09/2020**	**MTV Kit, Kit Extraction, Kits D' ampliation**	50 000		
4	**02/11/2020**	**MTV Kit, Kit Extraction, Kits D' ampliation**	5 000		
Sous-total 2					
Total Général					

a) Le contrôle des dons en nature

Cette diligence permet de s'assurer de la réception effective et de leur stockage dans le magasin de l'INSP, des dons faits à l'institution dans le cadre de la lutte contre la pandémie.

N°	Date	Désignation	Qté	Valeur GNF	Obs.
DONS FAITS À l'INSP					
1	**23/06/2020**	**Test PCR Detection kit TDR IGg/IGR**	30 000		
2	**11/08/2020**	**PCR**	70		
3	**11/08/2020**	**Kit Extraction**	500		
4	**11/08/2020**	**Kit d'ampliation**	24 000		
5	**17/08/2020**	**Ecouvillon**	28 000		
6	**17/08/2020**	**Milieu de transport viral kit**	24 000		
7	**22/09/2020**	**Plac PCR ABI**	32		
8	**22/09/2020**	**Plac PCR ABI**	5		
Sous-total 1					

Source : Service Comptabilité matières et du matériel de l'INSP.

b) Le contrôle des acquisitions de biens faites par l'ANSS pour le compte de l'INSP

Cette étape permet de s'assurer que toutes les acquisitions faites par l'Etat à partir du Fonds Spécial de Riposte et de Stabilité Economique ou par l'ANSS pour le compte de l'ANSS, ainsi que celles faites par l'ANSS même ont fait objet de fourniture effective et de distribution aux centres et sites de traitement.

c) Le contrôle des acquisitions de biens faites par l'INSP

Cette diligence permet de s'assurer que l'ensemble des dépenses de fournitures de biens indiquées dans les comptes sont effectives et sincères.

<u>Tableau N°3</u> : Situation des acquisitions de biens faites par l'INSP pendant la période (mars à décembre 2020)

N°	Date	Désignation	Qté	Valeur GNF	Obs.
1	**20/08/2020**	**Ecouvillon Oro pharyngé avec Milieu de transport Viral Kit**	1 200		Consolidation du dispositif de surveillance et de prise en charge
2	**13/09/2020**	**Plaque PCR**	180		
3	**27/09/2020**	**MTV Kit, Kit Extraction, Kits D' ampliation**	50 000		
4	**02/11/2020**	**MTV Kit, Kit Extraction, Kits D' ampliation**	5 000		
Total Général					

Source : Service Comptabilité matières et du matériel de l'INSP

d) Le contrôle de la vérification des destinations

Cette étape permet au-delà du contrôle comptable, de s'assurer de la réception effective par les bénéficiaires des biens fournis.

Pour ce qui est du contrôle de destination des biens acquis et/ou fournis à l'INSP, la revue des pièces a permis de constater l'existence des fiches de gestion des intrants à destination des laboratoires d'analyses.

e) Le contrôle de la tenue de la comptabilité matières et du matériel (Gestion du stock)

Cette étape permet de s'assurer de la tenue des documents comptables qui permettent d'enregistrer les flux internes et externes des biens meubles, immeubles, matières et équipements d'une part, et de déterminer l'existant en quantité et valeur d'autre.
À ce titre, il s'est agi de vérifier la prise en charge effective en comptabilité matières et matériel de l'ensemble des dons faits à l'INSP et des acquisitions de biens faites par l'INSP dans le cadre de la phase d'alerte et de riposte. En cas de stocks constatés, il est nécessaire de tenir un inventaire physique de l'existant en quantité et en valeur.

Le contrôle de la tenue de la comptabilité matières et matériel (gestion de stocks) a conduit aux observations suivantes :

- des réceptions de biens et dons sont sanctionnées par des procès-verbaux de réceptions à l'interne ;
- l'absence d'enregistrement dans le livre journal, de l'ensemble des biens acquis et dons faits à l'INSP, caractérisée par la mise en consommation immédiate des biens sans qu'il ne soit procéder à leur prise en comptabilité matières et matériel de l'INSP.

La Cheffe comptable matières et matériel, interrogée sur la question, affirme que le retard accusé dans l'enregistrement de ces opérations dans le livre journal est dû au volume élevé des travaux et à la forte demande. La situation doit en tout état de cause être régularisée.

Recommandation N°7 (Direction Générale de l'INSP) : Procéder sans délai, à la régularisation de l'enregistrement dans le livre journal (prise en charge) en comptabilité matières et matériel de l'ensemble des acquisitions et dons. Et pour l'avenir, veiller à ce que tous les achats de biens faits par l'Etat pour son compte et/ou par elle-même, une fois l'étape de la liquidation terminée soient immédiatement pris en charge en comptabilité matières et matériel afin de permettre l'établissement du compte matières de l'INSP, mais aussi de celui de l'Etat à la clôture de l'exercice. Cette comptabilité patrimoniale centralisée doit être tenue par le service comptabilité matières de l'INSP.

Commentaire de la Direction Générale de l'INSP

« La mission a constaté l'existence des factures définitives, bons de livraisons, PV de réceptions et a noté l'absence de prise en charge en comptabilité matières et matériel. La Direction Générale de l'INSP prendra des dispositions pour accompagner la comptable matières et matériel corriger cette insuffisance ».

Conclusion de la Mission

La Direction Générale de l'INSP n'ayant apporté d'élément contraire au constat formulé, la mission réitère sa recommandation et invite la Direction Générale à corriger cette insuffisance.

4 CONCLUSION

Sous réserve des manquements aux prescriptions réglementaires et à leurs conséquences possibles (violation des règles en matière de marchés publics et d'exécution des dépenses notamment, celles relatives à la prise en charge en comptabilité matières et du matériel des biens acquis et dons faits à l'INSP), la mise en œuvre de la mesure 1 du plan de riposte économique du Gouvernement a été conforme aux objectifs visés par le Gouvernement, c'est-à-dire « *le dispositif de surveillance et de prise en charge ANSS* ».

Conakry, le 15 Octobre 2021

P/L'IGF
Le Chef de mission

Sâa Gabriel TEMBEDOUNO
Inspecteur des Finances

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées 34
Annexe n° 2. Situation des Ordres de virements émis en faveur de l'INSP pour la période allant de mars à décembre 2020 35
Annexe n° 3. Situation des acquisitions et dons faits à l'INSP pour la période de mars à décembre 2020 36
Annexe n° 4. Attestations de soldes arrêtés au 31 décembre 2020 37
Annexe n° 5. Élément de réponse de l'INSP 38

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées

N°	Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Observations
1	Pr. TOURE Abdoulaye	Directeur Général de l'INSP		En Fonction
2	Dr. CAMARA Robert	Directeur Général Adjoint de l'INSP		En Fonction
3	BEAVOGUI Mathieu	Contrôleur Financier de l'INSP		En Fonction
	DIALLO Mariama Kollon	Agent Comptable de l'INSP		En Fonction
4	KABA Mariama Djélo	Responsable SAF de l'INSP		En Fonction
5	SAGNO Evelyne	Cheffe Section Comptabilité Matières et Matériel de l'INSP		En Fonction

Annexe n° 2. Situation des Ordres de virements émis en faveur de l'INSP pour la période allant de mars à décembre 2020

Annexe n° 3. Situation des acquisitions et dons faits à l'INSP pour la période de mars à décembre 2020

Annexe n° 3. Attestations de soldes arrêtés au 31 décembre 2020

Annexe n° 4. Élément de réponse de l'INSP