



Inspection Générale des Finances IGF

RÉSUMÉ

**Diagnostic de gestion de la compagnie de transport Dignité
et du garage des autobus de l'État**

Juillet 2013



Résumé

Diagnostic de gestion de la compagnie de transport Dignité et du garage des autobus de l'État

A.- CONTEXTE

Le Ministère de l'Économie et des Finances (**MEF**), dans le souci de s'assurer d'une gestion saine et efficace des finances publiques et d'accompagner la nouvelle équipe de gestion de la compagnie DIGNITÉ et du Garage des Autobus de l'État (**GAE**), a sollicité, en date du 1^{er} avril 2013, l'expertise de l'Inspection Générale des Finances (**IGF**) pour effectuer un diagnostic de gestion de ces deux (2) entités. (*Annexe 1.2.- Correspondance de la Ministre de l'Économie et des Finances à l'IGF/ Réf : BM/IGF/024/04-13.*)

L'IGF, service techniquement déconcentré du Ministère de l'Économie et des Finances, ayant pour mission principale de « *de vérifier, contrôler, assurer l'audit technique, administratif, financier et comptable à priori et à posteriori sur l'ensemble de l'Administration Publique Nationale (Article 2 du décret portant création de l'Inspection Générale des Finances), et peut, sur instruction du Ministre de l'Économie et des Finances, à titre exceptionnel, réaliser toute étude, mener toute enquête liée à son domaine de compétence sans préjudicier au principe constitutionnel de l'indépendance des pouvoirs* », a répondu positivement pour réaliser cette mission durant la période allant du 2 avril au 12 juillet 2013.

Ce diagnostic est mené à partir d'un échantillon permettant d'appréhender l'ensemble des aspects relatifs au management desdites entités, pouvant également favoriser la formulation de recommandations adéquates qui répondent aux divers questionnements sur le mode de gestion de la Compagnie DIGNITÉ et du Garage des Autobus de l'État (GAE)

Somme toute, cette mission s'attèle à collecter et à analyser toutes les informations pertinentes pouvant aider l'IGF à mieux cerner la situation actuelle de ces deux (2) institutions et appréhender leurs différentes composantes :

- Organisationnelles
- Humaines

- Financières
- Matérielles

B.- OBJECTIFS ET PORTEE DE LA MISSION

OBJECTIF GÉNÉRAL

La démarche de l'équipe de mission de l'IGF, à travers cette intervention, consiste à analyser le mode de gestion de la DIGNITÉ et du Garage des Autobus de l'Etat (GAE), apprécier leur organisation, identifier les points d'amélioration nécessaires et envisageables ainsi que leur possible mise en œuvre afin d'accompagner cette nouvelle administration. Alors, la mission vise principalement à *apprécier le mode de fonctionnement, l'organisation, la gestion des ressources humaines, matérielles et financières de même que la coordination des activités techniques de ces deux (2) entités.*

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

Cette mission de diagnostic portera sur quatre (4) volets dont les objectifs spécifiques sont :

1. VOLET FONCTIONNEL

- Apprécier le positionnement de DIGNITÉ et du GAE par rapport au MEF ;
- Apprécier la structure organisationnelle de ces entités ;
- Analyser l'adéquation des stratégies mises en œuvre avec leurs missions respectives.

2. VOLET RESSOURCES HUMAINES

- Apprécier le processus de recrutement et de sélection ;
- Evaluer la politique de rémunération, d'évaluation et d'avancement du personnel ;
- Analyser le profil du personnel technique par rapport aux compétences requises ;
- Apprécier le taux de rotation et de roulement du personnel ;
- L'effectivité des avantages sociaux prévus par la loi.

3. VOLET RESSOURCES MATÉRIELLES

- S'assurer de l'exhaustivité de l'inventaire des matériels et équipements ;

- Apprécier l'état des matériels et équipements par rapport à leur politique d'entretien ;
- Apprécier la stratégie et le rythme d'utilisation ainsi que les coûts afférents aux équipements des entités.

4. VOLET FINANCIER ET COMPTABLE

- *Apprécier le système de gestion comptable et financier des entités, notamment leur :*
 - *Gestion Budgétaire : existence d'un budget annuel, identification des ressources financières et les dépenses, exécution effective du budget, suivi et rapports.*
 - *Comptabilité Générale : système comptable, registres et tenue de la comptabilité, et rapports générés par le système.*
 - *Comptabilité analytique : existence d'une comptabilité par processus ou par centre d'activité.*
 - *Gestion de trésorerie : gestion des flux financiers et des engagements de l'entité.*
- *Apprécier les dispositifs de contrôle financier.*

C.- METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE LA MISSION

La stratégie d'intervention de la mission de *Diagnostic de Gestion de la Compagnie DIGNITÉ et du Garage des Autobus de l'Etat (GAE)* s'est articulée autour de trois (3) grandes phases, à savoir :

1. PHASE PRÉLIMINAIRE

A. Cadrage de la mission (1er Avril 2013. Annexe 1.4.- Note de cadrage de la mission)

- Réunion de planification,
- Réunion de lancement avec les personnes concernées du MEF, DIGNITÉ et du GAE.

B. Collecte d'informations préliminaires (2 au 4 avril 2013)

- Au niveau de la Compagnie DIGNITÉ,
- Au niveau du Garage desservant DIGNITÉ, Service Plus et SONI.

À la fin de cette première phase, un rapport sur l'état d'avancement de la mission a été transmis au commanditaire.

2. PHASE DE COLLECTE ET D'ANALYSE APPROFONDIE

Lors cette phase, les interventions de l'équipe de mission se sont réalisées au niveau des structures centrales de DIGNITÉ et dans les services du Garage des Autobus de l'Etat (GAE) afin de :

- Procéder à des analyses plus approfondies sur pièces et sur place en vue d'appréhender explicitement le fonctionnement et l'organisation de ces deux (2) entités sous études ;
- S'entretenir avec les différents responsables impliqués dans la gestion des deux (2) entités ;
- Traiter et analyser les données issues des recherches documentaires et des entretiens réalisés pour s'assurer d'une meilleure préparation de la phase de corroboration de ces informations au niveau des bureaux régionaux (Unités périphériques) de DIGNITÉ, des compagnies SONI et Service Plus pour apprécier la qualité du service fourni par le Garage des Autobus de l'Etat (GAE).

3. PHASE DE CORROBORATION DES INFORMATIONS AU NIVEAU DES BUREAUX REGIONAUX

Un échantillon représentatif des bureaux régionaux de DIGNITÉ a été déterminé après analyse approfondie des informations recueillies au niveau central dans le but de réaliser les tests de corroboration. Ensuite, l'équipe de mission a procédé à une collecte d'informations additionnelles, rencontré les responsables des bureaux régionaux sélectionnés et apprécié l'État des autobus. Cette étape s'avérait nécessaire pour s'assurer de la pertinence et de l'exhaustivité des informations et des données recueillies au niveau de DIGNITÉ.

4. PHASE DE REDACTION DE RAPPORT

Durant cette phase, l'équipe a réalisé le traitement définitif des données recueillies en vue de rédiger le rapport des diagnostics. Ce rapport met en évidence les forces, les faiblesses ainsi que les risques de gestion encourus par la Compagnie DIGNITÉ et le Garage des Autobus de l'État (GAE). Conformément à l'approche contradictoire, les constats et recommandations du rapport intérimaire seront présentés aux différents concernés pour d'éventuelles réactions. Puis, le rapport final sera établi comme un document vecteur permettant à la nouvelle administration, d'une part,

de prendre des décisions et d'avoir des outils de réajustement de la structure de gestion et l'organisation des deux (2) compagnies, d'autre part, de réaliser des actions de renforcement contribuant à l'amélioration de l'efficacité de ces entités.

D.- CONCLUSIONS DES DIAGNOSTICS

Les résultats de cette intervention de l'IGF sont organisés autour des deux (2) points suivants :

- DIAGNOSTIC DE GESTION DE LA COMPAGNIE DIGNITÉ.
- DIAGNOSTIC DE GESTION DU GARAGE DES AUTOBUS DE L'ETAT.

À côté des failles identifiées dans la gestion des différentes ressources de la compagnie DIGNITÉ et du GAE, présentées dans le tableau de synthèse ci-après, l'équipe de mission met en exergue les constats suivants dont les risques et conséquences sont très significatifs pour le fonctionnement des entités :

❖ *DANS LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DE LA COMPAGNIE DE TRANSPORT DIGNITÉ.*

1. *L'absence de document stratégique définissant la vision et les orientations de la compagnie.* Le fonctionnement de DIGNITÉ en dehors d'un tel document directeur est un risque pour sa pérennité et son évolution vu que l'organisation de la compagnie est censée être une déclinaison de sa vision stratégique.

2. *L'absence totale de cadre légal pour la compagnie DIGNITÉ.* Il n'existe aucun texte de loi régissant la création de la compagnie de transport DIGNITÉ, ses attributions et ses liens fonctionnels avec le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qui assure de fait sa tutelle. ***En outre, il convient de souligner que le MEF finance le fonctionnement de la Compagnie à plus de 90 % depuis la mise en place de la politique de gratuité du service. Cette dépendance financière, associée à l'absence de cadre légal, répercute tous les risques de la compagnie DIGNITÉ sur le MEF.***

3. Le Personnel de DIGNITÉ ne détient aucun statut professionnel. Les employés de la compagnie DIGNITÉ ne possèdent aucun contrat de travail ou lettre de nomination les liant à DIGNITÉ ou au MEF. Par conséquent, cette irrégularité, ne permettant pas d'attester du statut de fonctionnaire ou de contractuel desdits employés, constitue un handicap à l'adoption d'un régime de retraite adéquat ; et conséquemment représente un risque lié à la Sécurité sociale des employés et à leur motivation. Au moment du diagnostic, les employés ne contribuaient plus à l'ONA et n'étaient pas admissibles au Fonds de Pension Civile de l'État.

4. Le service de transport scolaire gratuit offert par la compagnie DIGNITÉ est encore insatisfaisant. - En dépit de sa grande couverture au niveau National (87 unités périphériques dans 86 communes), le service de transport scolaire offert par DIGNITÉ renferme de nombreuses faiblesses telles que :

- **La sécurité et les conditions de transport ne sont pas réunies** : les bus sont surchargés (élèves non assis) et la sécurité à bord des autobus n'est pas garantie (quasiment pas d'extincteurs et pas de trousse de premiers soins).

- **Le service de transport scolaire gratuit n'est pas disponible au niveau de toutes les communes du pays compte tenu de l'effectif insuffisant du parc d'autobus**

- **Le service de transport n'est pas accessible à tous les élèves qui le souhaiteraient au niveau des communes desservies** vu l'insuffisance des autobus affectés auxdites communes et des limites imposées en consommation de carburant. Des insuffisances qui constituent une éventuelle source de conflit entre les responsables des unités périphériques et les bénéficiaires potentiels du service.

5. L'absence de contrat normalisant les affiches publicitaires sur les autobus constitue à la fois un accroc du point de vue administratif et légal et un manque à gagner du point de vue pécuniaire, relativement significatif, pour DIGNITÉ. La compagnie dénommée BECOM/HAITI appose des affiches publicitaires pour des labels du secteur privé sur dix-sept (17) autobus de DIGNITÉ (*Voir Tableau 14. Répartition des affiches publicitaires sur les autobus*). Or, en l'absence de contrat formel ou tout autre cadre référentiel relatif à ce service, les fonds éventuellement générés par la publicité pour ces labels ne sont pas canalisés dans la structure

financière de DIGNITÉ. *La traçabilité de ces fonds est quasiment impossible même par le staff actuel de gestion de DIGNITÉ.*

❖ **DANS LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION DU GAE.**

1. *Le GAE évolue en dehors d'un cadre stratégique.* L'absence de vision stratégique ne favorise pas une organisation adéquate du GAE en vue de son évolution et de sa pérennité.

2. *L'inexistence de cadre légal régissant le fonctionnement et l'organisation du Garage des Autobus de l'Etat.* A l'instar de DIGNITÉ, le fonctionnement et l'organisation du GAE ne sont encadrés par aucun texte de loi. Un tel manquement favorise l'ambiguïté existant autour du statut du GAE, configuré, de par ses attributions, comme une direction techniquement déconcentrée, mais par son mode de fonctionnement s'apparente à une direction interne.

3. *Le problème de sécurité et l'environnement quasi conflictuel occasionné par la présence de SONI sur l'aire d'aménagement du GAE.*

a. La présence de ces deux (2) entités sur un même espace sans aucune délimitation rend difficile la sécurisation des autobus en réparation qui relève de la responsabilité du GAE. Cette situation s'explique par le fait que les responsables du GAE ne sont plus en mesure de contrôler l'accès à l'espace d'autant plus que les horaires de fonctionnement des deux (2) entités ne sont pas identiques. En outre, cette cohabitation engendre une ambiance de travail propice au conflit entre les employés des deux (2) entités.

4. *SONI est le plus grand utilisateur des services du GAE, en dépit du fait que les clauses pécuniaires du protocole de Gestion des autobus signé entre le G13¹ et le MEF, cadre de référence dans lequel ces services sont fournis, ne sont plus respectées par ladite compagnie.*

❖ **EN OUTRE DEUX (2) ÉLÉMENTS CONSTITUANT DES FAILLES DANS LES RELATIONS FONCTIONNELLES ENTRE LE GAE ET DIGNITÉ ONT ÉTÉ IDENTIFIÉS:**

¹ Regroupement d'associations syndicales qui assure la gestion des autobus de SONI

1. Le GAE et DIGNITÉ sont financés à partir d'une une même ligne budgétaire² « Gestion des Autobus de l'Etat » non répartie entre ces entités. Une telle situation est susceptible de réduire considérablement les marges de manœuvre des décideurs compte tenu du manque d'informations relatives aux allocations prévues pour le fonctionnement de leurs entités respectives.

2. Le droit de visa et d'autorisation détenu par le Directeur des Opérations de DIGNITÉ sur le GAE est quasiment incompatible. Le GAE de par ses attributions relatives à l'entretien et la réparation des autobus est censé avoir une certaine autonomie vis-à-vis des compagnies de gestion des Autobus qui utilisent ses services : DIGNITÉ, Service Plus et SONI. En ce sens, le double chapeau du Directeur des Opérations de DIGNITÉ place ladite compagnie, de fait, dans un rôle d'utilisateur et d'ordonnateur du GAE. Un facteur qui restreint l'autonomie de fonctionnement du GAE.

² Cette ligne figurée sur le budget de l'Etat est gérée par la Direction Générale du Budget (DGB).