

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple – un but – une foi

Présidence de la République

Inspection Générale D'Etat



RAPPORT PUBLIC SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA REEDITION DES COMPTES



Novembre 2016

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

Présidence de la République

Inspection générale d'Etat

**RAPPORT PUBLIC SUR L'ETAT
DE LA GOUVERNANCE ET
DE LA REDDITION DES COMPTES**

2016

**Inspection générale d'Etat
Présidence de la République
Avenue Léopold Sédar Senghor
BP 4026 - Dakar (Sénégal)**

**Tél. : (221) 33 889 35 36 / 33 823 14 60 Fax : (221) 33 823 27 16
<https://www.ige.sn>**

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS	1
MOT DU VERIFICATEUR GENERAL	4
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS	12
CHAPITRE I. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	12
SECTION 1 : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE.....	12
SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION	12
A. DECALAGES ORGANISATIONNELS	13
B. STRUCTURES INOPERANTES.....	Erreur ! Signet non défini.
C. AUTRES CAS DE DYSFONCTIONNEMENTS	14
1. Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation (CNCNF).....	14
2. Commission de Suivi de la Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger (CSPIEE).....	15
SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT	16
A. EXECUTION DES ATTRIBUTIONS.....	16
1. Répartition inadéquate des tâches	16
2. Non-respect du calendrier des réunions statutaires	17
3. Retards dans le traitement des dossiers	17
4. Manque de transparence dans l'instruction des dossiers	18
B. ADMINISTRATION ET GESTION DES PERSONNELS	20
SECTION 2 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE	22
SOUS-SECTION 1 : EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	22
SOUS SECTION 2 : COMPTABILITE DES MATIERES	25
SOUS-SECTION 3 : GESTION DE FONDS SPECIFIQUES	27
A. PERCEPTION INDUE DE RECETTES.....	27
B. OUVERTURE NON AUTORISEE DE COMPTES BANCAIRES	28
C. CONFLIT D'INTERETS.....	28
CHAPITRE II. AGENCES ET STRUCTURES ASSIMILEES	30
SECTION 1. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE.....	30
SOUS-SECTION 1 : INADEQUATION DES MISSIONS.....	30
A. OPTIMISATION DES MISSIONS	30
1. Amélioration des performances	30
2. Redéfinition des missions.....	32

B. RATIONALISATION DES MISSIONS.....	34
1. Chevauchement des missions	34
2. Conflits de compétences	35
SOUS-SECTION 2 : BESOIN D'ACTUALISATION DES METHODES ET DE MISE EN COHERENCE DES TEXTES	36
A. ACTUALISATION DES METHODES.....	37
1. Mise en place d'un Comité d'Audit	37
2. Prise en charge des fonctions «audit et contrôle interne» et contrôle de gestion	38
3. Installation d'un système de contrôle interne et d'audit financier et comptable.	39
4. Création d'un Bureau d'études.	39
B. MISE EN COHERENCE DES TEXTES.....	40
1. Nomination des collaborateurs du Directeur général	40
2. Rémunération du Directeur général	41
3. Nomination des membres du Collège.....	41
SECTION 2. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE	42
SOUS-SECTION 1 : DEFAILLANCES DANS L'EXECUTION DES OPERATIONS DE DEPENSES	42
A. DEPENSES DE MATERIEL, SUBVENTIONS ET AUTRES LIBERALITES	42
1. Dépenses de matériel	43
2. Subventions et autres libéralités	46
B. DEPENSES DE PERSONNEL ET ASSIMILEES.....	47
SOUS-SECTION 2 : CONFLITS DE COMPETENCES ENTRE RESPONSABLES FINANCIERS	48
A. AGENT COMPTABLE ET DIRECTEUR ADMINISTRATIF ET FINANCIER.....	49
B. AGENTS COMPTABLES DE STRUCTURES DIFFERENTES	50
SOUS-SECTION 3 : CAS PARTICULIERS DE MAL GOUVERNANCE FINANCIERE	51
A. CONTRAT DE CONCESSION DU CONTROLE DU GABARIT, DU POIDS ET DE LA CHARGE A L'ESSIEU	52
B. NON-REVERSEMENT DES IMPOTS, TAXES ET DIVERSES CHARGES SOCIALES, RETENUS A LA SOURCE.....	54
C. ABANDONS DE CREANCES ET COMPTES D'ATTENTE NON APURES.....	57
CHAPITRE III. ETABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTE	59
SECTION 1 : CADRE ADMINISTRATIF DES EPS.....	60
SOUS-SECTION 1. LES ORGANES	60
A. CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION.....	61
1. Le conseil d'administration	61
2. La direction.....	64

B. ORGANES CONSULTATIFS	65
1. Les commissions médicales d'établissement	65
2. Les comités techniques d'établissement	67
SOUS-SECTION 2. FONCTIONNEMENT	68
A. PROJET D'ETABLISSEMENT	68
B. PERSONNEL	71
SECTION 2 : CADRE FINANCIER DES EPS.....	72
SOUS-SECTION 1. COLLECTE ET GESTION DES RESSOURCES	73
A. MOBILISATION DES RESSOURCES	73
1. Dysfonctionnement du système d'information.....	73
2. Absence de suivi du recouvrement	75
3. Défaillances de clients particuliers	76
B. ALLOCATION DES RESSOURCES.....	77
SOUS-SECTION 2. COMPTABILISATION DES RESSOURCES	78
A. COMPTABILITE GENERALE	78
B. COMPTABILITE ANALYTIQUE ET COMPTABILITE DES MATIERES	80
1. Comptabilité analytique.....	81
2. Comptabilité des matières	81
DEUXIEME PARTIE : GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES	84
CHAPITRE I : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE.....	86
SECTION 1 : CADRE ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEL	87
SOUS-SECTION 1. ORGANES DE GOUVERNANCE.....	87
A. ORGANE DELIBERANT.....	87
1. Commissions régulièrement constituées, mais non fonctionnelles.....	88
2. Défaut de tenue des sessions ordinaires prescrites	88
3. Absentéisme des conseillers	89
4. Manquements dans la publicité et l'archivage des délibérations	89
B. ORGANE EXECUTIF	91
1. Cabinets créés sans base légale.....	91
2. Léthargie des bureaux municipaux.....	92
SOUS-SECTION 2. ADMINISTRATIONS MUNICIPALES	93
A. ORGANISATION	93
1. Organigrammes virtuels.....	93
2. Tendance au mimétisme.....	94

3. Défaut de diagnostic organisationnel	94
B. FONCTIONNEMENT	95
1. Coordination déficiente des services.....	95
2. Fonctionnement erratique des services	96
SECTION 2 : ADMINISTRATION ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	97
SOUS-SECTION 1. RECRUTEMENTS ET GESTION DES CARRIERES	98
A. ENGAGEMENT IRRÉGULIER D'AGENTS.....	98
1. Recrutement sans référence à un corps de fonctionnaire.....	99
2. Signature de contrats dits spéciaux	99
3. Engagement sans justification des diplômes ou titres requis.....	100
4. Engagement sur la base de diplômes non classés.....	102
B. DEFICIENCES DANS LA GESTION DES CARRIERES	103
1. Détachement et suspension d'engagement.....	103
2. Evaluation, avancement et reclassement	104
3. Formation continue	106
C. DÉFAUT DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS ET COMPÉTENCES	106
SOUS-SECTION 2. REMUNERATIONS.....	107
A. MANQUEMENTS RECURRENTS.....	107
B. RAPPEL DES DISPOSITIONS APPLICABLES	108
SECTION 3 : EXERCICE DES COMPETENCES	109
SOUS-SECTION 1. COMPÉTENCE PROPRE : ETAT CIVIL	109
A. CONSTATS GENERAUX.....	110
1. Caractère illégal des actes de délégation.....	110
2. Adaptation du cadre juridique	110
3. Amélioration de la situation des archives	111
B. DEVENIR DES ANCIENS CENTRES PRINCIPAUX DES VILLES	111
SOUS-SECTION 2. COMPETENCES TRANSFEREES.....	112
A. PILOTAGE STRATEGIQUE	113
B. GESTION OPERATIONNELLE	113
SECTION 4 : CONTRÔLE DE L'ACTION MUNICIPALE	115
SOUS-SECTION 1. CONTRÔLE DE LEGALITE	115
A. EXHAUSTIVITE DU CONTRÔLE.....	115
B. QUALITE DU CONTRÔLE.....	116

SOUS-SECTION 2. AUTRES TYPES DE CONTRÔLE	117
A. CONTRÔLE INTERNE	117
B. CONTRÔLE CITOYEN	118
CHAPITRE II : GOUVERNANCE FINANCIERE	119
SECTION 1. PROGRAMMATION BUDGETAIRE	119
SOUS-SECTION 1. RESPECT DES REGLES BUDGETAIRES	119
A. PROCEDURES ET CALENDRIER BUDGETAIRES.....	119
1. Organisation des débats d'orientation budgétaire.....	119
2. Vote et approbation des budgets primitifs dans les délais prescrits.....	120
B. CONTROLE BUDGETAIRE DEFICIENT.....	120
1. Défaut d'inscription de dépenses obligatoires.....	121
2. Persistance du vote et de l'approbation de budgets en déséquilibre	123
3. Autres anomalies.....	125
SOUS-SECTION 2. APPRECIATIONS SUR LES PREVISIONS BUDGETAIRES	126
A. EVOLUTION IRRÉGULIERE DES BUDGETS	126
B. PART MARGINALE ACCORDEE A L'INVESTISSEMENT	129
SECTION 2. EXECUTION BUDGETAIRE ET REDDITION DES COMPTES	130
SOUS-SECTION 1. ANOMALIES RECURRENTES.....	130
A. EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES	130
1. Performances moyennes en matière de recouvrement des recettes	130
2. Contraintes pour le suivi optimal de l'exécution des dépenses.....	137
B. REDDITION DES COMPTES	138
1. Effectivité de l'arrêté annuel des comptes	138
2. Limites notées dans la reddition des comptes	139
SOUS-SECTION 2. ANALYSE DE L'EVOLUTION DES BUDGETS	140
A. BUDGET DE FONCTIONNEMENT	140
1. Prépondérance des recettes fiscales	140
2. Nécessité d'un suivi de l'évolution de la masse salariale.....	142
3. Besoin de rationalisation et de contrôles renforcés de dépenses particulières	142
B. BUDGET D'INVESTISSEMENT.....	144
1. Cas particulier de Dakar	145
2. Nécessité de renforcer les efforts d'investissement des autres collectivités locales.....	145

SECTION 3 : MARCHES PUBLICS ET GESTION DES BIENS	146
SOUS-SECTION 1. MARCHES PUBLICS	146
A. PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	146
1. Publication régulière des actes préparatoires.....	146
2. Mise en place des organes de passation des marchés	147
3. Déficiences dans la tenue des dossiers de marché	147
4. Défaut de production des rapports trimestriels et annuels prescrits	148
B. EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	149
1. Longueur des procédures de passation des marchés	149
2. Défaillance d'entreprises attributaires	149
SOUS-SECTION 2. GESTION DES BIENS	150
A. COMPTABILITE DES MATIERES.....	150
1. Violations et manquements récurrents	151
2. Cas particulier de la gestion du carburant	152
B. PATRIMOINE IMMOBILIER	154
1. Patrimoine non maîtrisé	154
2. Patrimoine occupé irrégulièrement par des tiers.....	155
3. Patrimoine appartenant à l'Etat et non encore régularisé	155
SOUS-SECTION 3 : APPRECIATIONS SUR L'IMPACT FINANCIER DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION	157
A. IMPACT DIFFERENCIE SUR LES VILLES	157
1. Equilibre relatif pour Dakar	157
2. Risques sur la viabilité financière des autres villes.....	158
B. ADAPTATIONS NECESSAIRES.....	159
1. Actualisation du décret portant régime financier des collectivités locales	160
2. Fixation des modalités de calcul des contributions des communes aux budgets des villes	160
3. Définition de nouvelles modalités de répartition de la Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal (TRIMF).....	161
4. Clarification du régime financier de certaines villes	161
5. Opérationnalisation du concept de " <i>mutualisation</i> "	162
CONCLUSION	164
MEMENTO	169

SIGLES ET ABREVIATIONS

AC	Agent comptable
ADIE	Agence de l'Informatique de l'Etat
ADM	Agence de Développement municipal
AGEROUTE	Agence des Travaux et de Gestion des Routes
ANAM	Agence nationale des Affaires maritimes
ANAMO	Agence nationale de la Maison de l'Outil
ANAQ-Sup	Autorité nationale d'Assurance qualité de l'Enseignement supérieur
ANEV	Agence nationale des Ecovillages
ANGV	Agence nationale de la grande Muraille verte
ANRSA	Agence nationale de la Recherche scientifique Appliquée
AO	Appel d'Offres
APGMV	Agence panafricaine de la grande Muraille verte
APROSI	Agence de Promotion des Sites industriels
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés publics
ARTP	Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes
BAGE	Bureau de l'Administration générale et de l'Equipement
BCI	Budget consolidé d'Investissement
BGRH	Bureau de Gestion des Ressources humaines
BNDE	Banque nationale de Développement économique
CA	Conseil d'Administration
CAMES	Conseil africain et malgache pour l'Enseignement supérieur
CCVA	Commission de Contrôle des Véhicules administratifs
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations

CET	Construire, Exploiter et Transférer
CFPA	Centre de Formation et de Perfectionnement administratifs
CGIE	Commission de Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger
CGU	Contribution globale unique
CME	Commission médicale d'Etablissement
CNCNF	Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation
CNOSS	Comité national olympique et sportif sénégalais
COF	Contrôleur des Opérations financières
COUD	Centre des Œuvres universitaires de Dakar
CSPIE	Commission de Suivi de la Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger
CSS	Caisse de Sécurité sociale
CTE	Comité technique d'Etablissement
DAF	Directeur administratif et financier
DAT	Dépôt à Terme
DCMP	Direction centrale des Marchés publics
DEFCCS	Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DGID	Direction générale des Impôts et des Domaines
DIP	Direction des Infrastructures portuaires
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
DSCOS	Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation du Sol
ENA	Ecole nationale d'Administration
EPS	Etablissement public de Santé

FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités locales
FERA	Fonds d'Entretien routier autonome
FONGIP	Fonds de Garantie des Investissements prioritaires
FONSIS	Fonds souverain d'Investissements stratégiques
HASSMAR	haute Autorité chargée de la Coordination de la Sécurité maritime, de la Sûreté maritime et de la Protection de l'Environnement marin
IMF	Impôt sur le minimum fiscal
IGE	Inspection générale d'Etat
IPRES	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
IR	Impôt sur le Revenu
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PCRBF	Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières
PERA	Programme d'Entretien routier annuel
PRECOL	Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales
SENELEC	Société nationale d'Electricité
SICAP	Société immobilière du Cap-Vert
SIRN	Société des Infrastructures et Réparations navales
SNPAD	Société nationale du Port autonome de Dakar
TOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures ménagères
TRIMF	Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement international
VAF	Vérification administrative et financière
VRS	Versement de la Retenue à la Source

MOT DU VERIFICATEUR GENERAL

La publication du Rapport annuel de l'Inspection générale d'Etat (IGE), sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, constitue désormais un événement marquant de la vie publique de notre pays. Elément majeur du dispositif de reddition des comptes auquel l'IGE se trouve soumise, ce rapport public est d'abord destiné à être solennellement présenté à Monsieur le Président de la République. Il est ensuite mis à la disposition de l'Administration, de ses usagers, des partenaires au développement et de façon générale, de l'opinion publique.

Le rapport public annuel de l'IGE procède d'une exigence légale, énoncée par l'article 9 de la loi n° 2011-14 du 08 juillet 2011 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-23 du 11 août 2005 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, modifiée par la loi n° 2007-17 du 19 février 2007.

S'il n'est pas un rapport d'activités et encore moins, un rapport de vérification, il reprend néanmoins des constatations et recommandations, issues des rapports des différentes missions d'inspection, d'enquête, de vérification et d'audit, diligentées par l'IGE, au cours de la période de référence. Il revêt par ailleurs, un caractère plutôt général et relativement anonyme, visant à préserver autant que faire se peut, les aspects personnels et confidentiels des informations qu'il véhicule.

Au titre de l'année 2016, le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes présente dans sa conception, une triple orientation, à la fois éclectique, thématique et didactique.

Pour ce qui est de son aspect éclectique, ce rapport public regroupe dans sa première partie, un ensemble de considérations impliquant diverses entités, constituées de quelques administrations centrales, de plusieurs agences d'exécution et d'un certain nombre d'établissements publics de santé.

Ensuite, dans sa dimension thématique, il consacre entièrement sa seconde partie au fonctionnement des collectivités locales, récemment devenues "*collectivités territoriales*".

Ainsi, à l'instar des rapports publics des trois (03) dernières années, celui de 2016 fait état des dysfonctionnements relevés par les rapports des différentes missions de contrôle, conduites par l'IGE entre avril 2015 et juillet 2016, aussi bien sur les diverses entités précitées, que sur les collectivités locales.

Ces dysfonctionnements se rapportent non seulement à la gestion administrative de ces structures, mais encore à leur gouvernance économique et financière.

Toutefois, la mise en exergue de ces anomalies est en règle générale, assortie de propositions de mesures, propres à remédier aux manquements constatés, tant l'objectif premier visé par l'IGE est de concourir à promouvoir la bonne gouvernance.

Il est d'ailleurs heureux de constater que face à cet objectif, apparaît de plus en plus, une réelle disposition à instaurer une meilleure gouvernance dans nos administrations. Cette disposition n'a d'ailleurs pas manqué, à la suite de la publication des précédents rapports publics, de se manifester expressément, parfois même au niveau le plus élevé de l'Etat.

Il en a été ainsi, en particulier pour le rapport public de 2015 auquel Monsieur le Président de la République a bien voulu réserver un accueil favorable, notamment en Conseil des Ministres. Tout en saluant un tel accueil, il faut se réjouir de l'impulsion qu'il a suscitée, eu égard à la remarquable appropriation par les structures en cause, des recommandations de ce rapport public. Dès lors, il s'en est suivi un certain nombre de progrès notables, dans la gouvernance publique, sous la supervision active du Premier Ministre et de plusieurs ministres.

Pour ne citer qu'un seul exemple à ce sujet, il a trait à l'accent particulier que le rapport public de 2015 avait mis sur le rôle primordial des archives, dans la bonne gouvernance. La bienveillante attention accordée par Monsieur le Président de la République aux recommandations dudit rapport sur cette question, ainsi que les actes

posés pour y faire suite, par le Premier Ministre et les ministres concernés, ont permis aux Archives nationales de retrouver un second souffle.

Aussi, dans ce domaine comme dans bien d'autres, s'avère-t-il salutaire de tout mettre en œuvre, pour maintenir et renforcer la même dynamique en matière de gouvernance où beaucoup reste encore à faire.

Et c'est dans cet esprit, que mes collaborateurs de l'IGE et moi-même, avons à cœur de voir le rapport public de cette année également, concourir à améliorer la gouvernance, dans les secteurs d'activités auxquels il se réfère.

Le rapport public de 2016 y est d'autant plus préparé qu'au titre de sa troisième composante didactique susvisée, il comporte pour la première fois, une nouvelle rubrique dénommée "*MEMENTO*" et dont la vocation est foncièrement d'ordre pédagogique. Cette rubrique traite d'un ou de plusieurs principes ou vertus de la bonne gouvernance, pour davantage les faire connaître et en susciter une meilleure application. Le thème de cette année s'énonce comme suit : « *REDDITION DES COMPTES ET INSPECTIONS INTERNES DES MINISTRES* ».

J'espère que ce thème, comme le rapport public dans son ensemble, répondront aux attentes de ceux qui d'une manière ou d'une autre, en prendront connaissance et que d'avance, je voudrais remercier d'honorer ainsi l'IGE. Je sais enfin pouvoir compter sur tous, pour prêter une bienveillante attention au rapport public de 2016, le quatrième du genre, et pour en faire le meilleur usage.

Le Vérificateur général du Sénégal

François COLLIN

INTRODUCTION

Dans l'accomplissement de ses fonctions traditionnelles de veille, d'alerte et de conseil, l'Inspection générale d'Etat (IGE) est dotée de larges pouvoirs d'investigation qui lui sont conférés par les articles 5 à 7 de la loi n° 2011-14 du 08 juillet 2011 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-23 du 11 août 2005 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, modifiée par la loi n° 2007-17 du 19 février 2007. Ces pouvoirs s'exercent au titre de ses missions d'une part, de vérification, d'enquête et d'audit des services publics et parapublics, ainsi que des structures privées bénéficiant du concours financier de l'Etat et d'autre part, d'étude, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Exclusivement destinés à l'appréciation de Monsieur le Président de la République, les résultats de ces missions revêtent un caractère strictement secret.

Pour autant, l'IGE se trouve également soumise par les dispositions de l'article 9 de la loi susvisée, à l'obligation de publier annuellement un Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes. Ce rapport public qui doit être préalablement et solennellement présenté au Chef de l'Etat, préserve néanmoins la confidentialité des informations contenues dans les rapports de mission, le principal objectif poursuivi étant de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance.

C'est pourquoi, lorsque l'IGE y met en relief les dysfonctionnements et faits répréhensibles, constatés à l'occasion de ses missions, elle s'évertue à énoncer, en règle générale, des recommandations visant à remédier aux situations ainsi relevées.

Aussi, à travers ce rapport public, l'IGE rend-t-elle globalement compte chaque année, au Président de la République, du regard qu'elle porte sur l'état de la gouvernance dans l'Administration, considérée dans sa dimension centrale, comme dans son segment décentralisé. La bonne gouvernance étant de nature à garantir l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes de développement conduisant au mieux-être des populations, elle doit être au cœur de l'action publique.

En outre, le rapport public permet à l'IGE, conformément au droit à l'information des citoyens consacré par la Constitution, de partager

nombre de constats sur la gouvernance publique, avec les partenaires au développement, les usagers des services et l'ensemble des acteurs.

Sous cet angle et en accord avec les enjeux de la bonne gouvernance, il constitue une source d'informations mises à la disposition de tous, en vue d'un meilleur fonctionnement de l'Administration et de ses démembrements.

Cette année, cela se vérifie d'autant plus que le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes présente dans sa conception et dans son élaboration, une orientation didactique beaucoup plus marquée que les rapports des années précédentes. Quatrième du genre, le rapport public de 2016 traduit ainsi le souhait clairement exprimé par le Chef de l'Etat, au cours de la cérémonie solennelle de présentation du rapport public de 2015, de voir l'IGE privilégier dans son action une approche pédagogique.

Une telle orientation trouve son illustration dans l'institution, pour la première fois, dans le rapport public de 2016, d'une rubrique supplémentaire, intitulée *"MEMENTO"* et dont la vocation est d'ordre didactique. Désormais appelée à s'insérer à la fin du rapport public annuel, cette rubrique a pour objet de traiter d'un ou de plusieurs grands principes et vertus cardinales de la bonne gouvernance, pour davantage les faire connaître et en susciter une meilleure application. Plus qu'un recueil de textes, peu ou prou connus, le *"MEMENTO"* vise à apporter des éclairages sur les missions du Service public.

En tout état de cause, au-delà de l'innovation qu'introduit cette rubrique *"MEMENTO"*, le Rapport public de 2016 en comporte une autre, liée à sa dimension thématique plus prononcée que par le passé. L'axe principal du thème qu'il privilégie se rapporte aux collectivités locales, récemment devenues *"collectivités territoriales"*. En effet, une large partie du présent rapport public est consacrée au fonctionnement de ces collectivités, suite à la vérification administrative et financière de villes, telles qu'entendues par la loi, et de communes chefs-lieux de région. Il s'agit d'une part, des Villes de DAKAR, GUEDIAWAYE, PIKINE, RUFISQUE et THIES et d'autre part, des Communes de FATICK, KAOLACK, SAINT-LOUIS et ZIGUINCHOR. A cette occasion, s'y trouve brièvement évoquée, la délicate question de l'impact financier de la dernière réforme de la

décentralisation, communément dénommée « *Acte III de la décentralisation* », sur ces villes et communes.

Ainsi, le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes de l'année 2016, qui s'articule autour de deux (02) grandes parties, se focalise dans toute sa seconde partie, sur le fonctionnement de ces collectivités territoriales. Observé au cours des cinq (05) dernières années, un tel fonctionnement fait l'objet de constats récurrents, assortis de recommandations destinées à l'améliorer, aussi bien sous l'angle de la gouvernance administrative, que sous celui de la gouvernance financière.

C'est du reste, la même approche fondée sur la distinction entre gouvernance administrative d'une part, et gouvernance économique et financière d'autre part, qui caractérise, dans la première partie du rapport, l'examen du fonctionnement des services de l'Administration. Au nombre de ces services, se trouvent ceux de l'Administration centrale, des agences d'exécution et des services de santé qui font aussi l'objet de constatations et de recommandations de l'IGE.

Celle-ci avait en effet diligenté, au cours de la période de référence du présent rapport public, une vérification administrative et financière, à la Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS) et à la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation du Sol (DSCOS), notamment, pour ce qui est de l'Administration centrale.

Il en fut de même, à travers les audits des agences d'exécution et d'organismes assimilés que sont, entre autres, le Fonds d'Entretien routier autonome (FERA), l'Agence de Promotion des Sites industriels (APROSI), l'Agence de la grande Muraille verte (ANGMV) et l'Agence nationale de la Recherche scientifique appliquée (ANRSA).

Ce fut également le cas pour les services de santé de plusieurs hôpitaux de Dakar, comme de l'intérieur du pays. Ainsi, parallèlement à l'évaluation de la réforme hospitalière, des audits administratifs, financiers et comptables ont été menés sur un échantillon significatif d'Etablissements publics de Santé (EPS). Il s'agit, notamment, de l'Hôpital Principal et de l'Hôpital Aristide LE DANTEC de DAKAR, du Centre national hospitalier de PIKINE, de l'Hôpital Heinrich LUBKE de

DIOURBEL, ainsi que des Hôpitaux de KAFFRINE et de TAMBACOUNDA.

Enfin, il est à préciser que le rapport public de 2016 couvre la période allant du second trimestre de 2015, à la fin du premier semestre de 2016. C'est en effet, dans cet intervalle que l'IGE a conduit les missions de vérification et d'audit ayant débouché sur les différentes constatations auxquelles se réfère le présent rapport public, même si les faits concernés ont parfois pu intervenir antérieurement.

PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS

La première partie du présent rapport traite des aspects de la gouvernance en rapport avec les administrations centrales, les administrations décentralisées et les établissements publics de santé.

CHAPITRE I. ADMINISTRATIONS CENTRALES

L'Inspection générale d'Etat (IGE) a relevé divers dysfonctionnements, en matière de gestion administrative et de gestion économique et financière dans plusieurs de ces administrations.

SECTION 1 : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

La présente section aborde la gouvernance administrative, aussi bien du point de vue organisationnel que du point de vue du fonctionnement de certaines structures.

SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION

L'Etat du Sénégal a mis en place un dispositif régissant de manière précise l'organisation de l'Administration, lequel dispositif, rappelé dans les précédents rapports de l'IGE, est bâti autour de :

- la circulaire n° 83 du 28 septembre 1978 régissant la création et l'organisation des services publics ;
- la circulaire n° 48 du 29 juin 1979 portant sur l'élaboration des organigrammes ;
- la circulaire n° 49 du 09 septembre 1980 réglementant l'appellation des cellules dans les ministères.

La simple observance des règles énoncées par ces circulaires aurait permis d'éviter des errements, tels que ceux relatifs à des décalages organisationnels, à la survivance de structures inopérantes, ainsi qu'à d'autres cas de dysfonctionnements.

A. DECALAGES ORGANISATIONNELS

Des décalages manifestes ont été observés entre l'organisation effective des services et celle prévue par les organigrammes.

Ainsi, il a été relevé que le décret n° 2011-760 du 08 juin 2011 portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, qui régit actuellement le Ministère de l'Environnement et du Développement durable, cite encore parmi les directions du ministère, la Direction des Eaux, Forêts et Chasses et la Direction de la Conservation des Sols (DEFCCS), comme entités distinctes, alors que ces deux (02) directions ont été fusionnées par le décret n° 2012-437 du 10 avril 2012 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères. Il convient de rappeler, comme déjà relevé dans les précédents rapports publics, qu'un décret portant répartition des services n'a pas pour vocation de créer, fusionner, changer d'appellations ou supprimer des structures administratives.

Cette situation doit être régularisée par une mise à jour du décret n° 2011-760 du 08 juin 2011 précité, en tenant compte de l'organisation actuelle du Ministère en charge de l'Environnement où ces deux (02) entités sont fusionnées.

En outre, la DEFCCS, qui continue à être régie par l'arrêté ministériel n° 10621 du 17 septembre 1981, fonctionne aujourd'hui sur la base d'un organigramme ne reposant sur aucun texte.


Il en est de même à la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation du Sol (DSCOS) où il a été observé une inadéquation entre l'organigramme théorique et l'organisation effective. En outre, aucun arrêté ministériel ne précise les attributions de la structure. Il y a aussi été observé que des divisions sont constituées d'un seul agent, du fait d'un manque notoire d'effectif.

B. STRUCTURES INOPERANTES

Il a été identifié plusieurs structures ayant une existence juridique, mais qui ne fonctionnent pas.

C'est le cas du bureau matériel et sécurité prévu à la DEFCCS, mais qui n'est pas fonctionnel à cause d'un défaut de personnel et de plan d'équipement militaire. Il en est de même du bureau du contentieux de la même direction qui fait doublon avec un conseiller juridique, rattaché au Directeur.

Il faut noter qu'outre ce doublon, la nomination de Conseillers techniques est une pratique ayant tendance à se généraliser dans les directions de l'Administration centrale, alors qu'elle n'est pas prévue par un texte réglementaire.

 **Il convient de veiller à ce que les structures administratives ayant une existence juridique soient effectivement opérationnelles.**

C. AUTRES CAS DE DYSFONCTIONNEMENTS

Aux manquements susvisés, il convient d'ajouter ceux observés dans deux (02) structures dont les activités sont largement obérées par des problèmes de structuration. Il s'agit de la Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation (CNCNF) et de la Commission de Suivi de la Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger (CSPIEE).

1. Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation (CNCNF)

Créée par le décret n° 84-561 du 15 mai 1984, elle assure l'instruction des demandes de classement des diplômes, certificats et attestations présentés par les agents de l'Etat, à l'issue de formations subies à l'étranger ou dans des établissements d'enseignement au Sénégal.

Dans l'instruction des demandes de classement, la CNCNF doit prendre en compte, entre autres, les décisions d'accréditation de diplômes délivrées par l'Autorité nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-SUP). Or, l'ANAQ-SUP, créée par le décret n°2012-837 du 07 août 2012 et qui doit jouer un rôle important dans le fonctionnement de la CNCNF, n'est pas encore prise en compte dans le dispositif, du fait du défaut de modification du décret n° 84-561 précité.

Le dispositif organisationnel en matière de classement des niveaux de formation nécessite l'actualisation du décret n° 84-561 du 15 mai 1984 portant création de la CNCNF, en prenant en compte, notamment, la nécessité :

- **de considérer les diplômes accrédités par l'ANAQ-SUP et le CAMES, lors de l'instruction des demandes de classement de diplômes ;**
- **d'intégrer un représentant de l'ANAQ-SUP dans la Commission, pour bénéficier de son expertise, notamment dans l'instruction des demandes de classement des diplômes obtenus dans les pays qui ne sont pas membres du CAMES.**

2. Commission de Suivi de la Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger (CSPIEE)

La CSPIEE, structure chargée d'assurer le suivi du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger, bien que placée sous la tutelle du Secrétaire général de la Présidence de la République, est une structure *ad hoc*, dont l'existence, les attributions et le fonctionnement ne sont pas formalisés par un acte juridique.

La spécificité et la complexité des problèmes de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger avaient amené le Président de la République, par souci d'efficacité, à créer la Commission de Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger (CGPIE), par arrêté n° 009826 PR.SG.IGE du 26 octobre 2000. Les résultats escomptés n'ayant pas été obtenus, la CGPIE a été dissoute par arrêté n° 077768 PR.SG.IGE du 17 septembre 2001.

Une nouvelle commission, dénommée Commission de Suivi de la Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat à l'Etranger (CSPIEE), a été mise en place. Dirigée par un Inspecteur général d'Etat, elle est placée sous l'autorité directe du Secrétaire général de la Présidence de la République.

Cependant, les règles de fonctionnement de cette commission ne s'inspirent que des seules instructions de Monsieur le Président de la

République et des bonnes pratiques. Par ailleurs, il est à noter que le Code du Domaine de l'Etat ne prend pas en charge, dans le corps de la loi, les règles de gestion s'appliquant aux immeubles situés à l'étranger. En réalité, ces immeubles sont soumis à la loi de leur pays de situation, selon le principe *Lex Rei sitae*.

Malgré plusieurs tentatives, les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission ne sont pas encore encadrées par un texte réglementaire, ce qui pose problème par rapport à une gestion optimale du patrimoine dont dispose l'Etat à l'étranger.

Il importe de formaliser l'organisation et le fonctionnement de la CSPIEE par un texte réglementaire, en maintenant sa composition pluridisciplinaire et son ancrage institutionnel.

SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement de l'Administration centrale s'analyse en termes d'exécution des attributions, ainsi que d'administration et de gestion des personnels.

A. EXECUTION DES ATTRIBUTIONS

Les cas examinés se rapportent à une répartition inadéquate des tâches, à des irrégularités dans la tenue des réunions et aux retards dans le traitement des dossiers, ainsi qu'au défaut de procédure garantissant la transparence des travaux.

1. Répartition inadéquate des tâches

Un exemple de distribution inadéquate des tâches au sein d'une structure administrative est constitué par les cas du Bureau de l'Administration générale et de l'Equipement (BAGE) et du Bureau de Gestion des Ressources humaines (BGRH) de la DEFCCS.

Ainsi, le BAGE assiste le Directeur dans des missions comme :

- la planification et l'utilisation des ressources financières ;
- le suivi comptable des fournitures de matériels ;
- la gestion et le traitement des salaires du personnel ;

- l'entretien et la maintenance des infrastructures et des équipements.

Le BGRH, de son côté, est chargé de :

- l'administration et la gestion du personnel ;
- l'élaboration des plannings de formation et du renforcement des capacités des agents ;
- la participation à la mise en place et au suivi du fichier général des forestiers ;
- la gestion des dossiers individuels contenant tous les actes et informations relatifs à la gestion des agents (contrats, actes de nomination, etc.) ;
- la gestion des plans de carrière des agents.

Il en ressort que le BGRH a compétence pour, entre autres, recruter des contractuels et saisonniers. Or, il n'est pas impliqué dans ces opérations qui sont indûment assurées par le BAGE.

2. Non-respect du calendrier des réunions statutaires

Suivant les dispositions des articles 5 et 6 du décret n° 84-561 du 15 mai 1984 portant création d'une Commission nationale de classement des niveaux de formation, la CNCNF doit se réunir, au moins deux (02) fois par an et chacune de ses quatre (04) sous-commissions, tous les mois (soit 50 réunions annuelles au moins).

Les investigations menées sur les cinq (05) dernières années révèlent que la commission et ses sous-commissions ne se sont réunies, en moyenne, que sept (07) fois par an, suivant une périodicité très irrégulière (de 07 à 210 jours entre deux réunions successives).

3. Retards dans le traitement des dossiers

La durée de traitement des dossiers est comprise entre deux cent quarante et un (241) jours et deux mille deux cent quarante-huit (2248) jours.

Cette latence dans le traitement des dossiers s'explique par le faible engagement des membres de la commission, l'inexistence d'une

nomenclature des pièces devant constituer les dossiers des requérants, ainsi que par l'absence d'un manuel de procédures qui aurait permis un examen plus organisé et donc plus diligent des demandes.

4. Manque de transparence dans l'instruction des dossiers

Il est la conséquence de l'inexistence d'une description exhaustive des critères d'évaluation des diplômes.

Cette situation aurait pu être évitée à la CNCNF, car l'article 2 du décret n° 84-561 du 15 mai 1984 qui la crée, dispose qu'elle est compétente pour définir les critères de classement des diplômes que les sous-commissions doivent respecter. Or, il a été noté que les requêtes adressées à la CNCNF sont examinées de manière différente, selon les sous-commissions et selon les rapporteurs.

Toujours dans le cadre de l'appréciation de l'exercice des attributions, la DSCOS mérite une attention particulière.

Cette structure, selon les textes qui la régissent, doit avoir une action préventive par le contrôle systématique des constructions suspectes, mais il est constaté qu'elle n'exerce sa mission qu'à la réception des plaintes, pour le règlement des différends. Elle mène des opérations de contrôle et de constatation, à la demande des tiers qui se sentent lésés ou menacés de spoliation.

Elle assure, par sa section domaniale, le suivi de l'exécution des sommations d'arrêt de travaux ou de déguerpissement, le respect des décisions de justice et l'accomplissement des réquisitions des autorités administratives.

En résumé, il convient de retenir que la DSCOS, outre ses attributions préventives, peut être saisie par toute personne ou toute administration étant dans une situation qui s'insère, naturellement, dans les missions de la direction.

A ce propos, il est nécessaire de relever que la saisine d'une telle administration, compte tenu des conséquences des actes posés dans le cadre de ses activités, doit être normée et répondre à des critères objectifs d'intervention.

En l'absence d'un texte précisant les conditions de saisine de la DSCOS, des dérapages, des abus et des subjectivités peuvent facilement naître à l'occasion de la prise de décision. La composition du dossier de saisine de la direction n'est précisée nulle part, ce qui peut poser problème, particulièrement dans le cadre de l'assistance aux collectivités locales qui généralement ne disposent pas des actes d'affectation ou de rétrocession du domaine public, voire du domaine privé de l'Etat.

L'absence de ressources dédiées à ses missions d'intervention conduit la DSCOS, en cas d'invite pour des travaux de démolition ou de déguerpissement, à solliciter le concours de partenaires ou de volontaires pour une mise à disposition d'engins, afin de procéder à l'exécution de la tâche demandée.

La nature et l'importance de l'opération réclamée par une personne privée déterminent le niveau de contribution de l'intéressée, en termes de carburant, de location d'engin et de paiement des primes globales d'alimentation, au cas où il est fait appel à des militaires en provenance de la Légion de Gendarmerie d'Intervention (LGI).

Le non-respect de la réglementation dans le fonctionnement de l'Administration est aussi à la base du paiement sans base légale, d'indemnités de chantier au niveau de la DSCOS.

Il importe à ce propos de souligner, qu'en violation de la réglementation, un décret n'a pas été pris pour autoriser de telles allocations. Celles-ci ne sont ainsi fondées, que sur l'arrêté interministériel n° 8453 M.U.H.E.-M.E.F du 25 juillet 1980 fixant les taux des indemnités de chantier et annulant les dispositions de l'arrêté n° 6283 S.E.T. du 31 août 1954, sur lequel s'est basé l'arrêté n° 012689 du 22 octobre 1982, pour fixer de nouveaux taux.

Par ailleurs, l'examen des pièces administratives de la DSCOS, notamment de l'état des indemnités de chantier dues au personnel, a permis de constater que cette indemnité bénéficie également au personnel militaire qui, administrativement, continue à dépendre du Ministère des Forces armées.

Ces paiements sont contraires aux dispositions de l'article premier de l'arrêté n° 007074/MUAT/SAGE du 21 octobre 2006 fixant les taux des

indemnités de chantier du personnel permanent du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, selon lesquelles seuls les agents dudit ministère qui exécutent les travaux et contrôlent les chantiers supervisés par ce département sur l'ensemble du territoire national sont concernés.

En résumé, la DSCOS était sous l'emprise d'un dysfonctionnement basique, constitué par la cohabitation de la section domaniale de la Gendarmerie nationale avec le personnel civil de la direction, à la tête de laquelle se trouvait un civil. Cette situation vient d'être corrigée, suite à la récente nomination d'un Colonel de la Gendarmerie, à la tête de cette direction.

Il importe de mettre en place un fonds d'intervention destiné à prendre en charge, dans des conditions adéquates, les missions d'intervention de la DSCOS.

B. ADMINISTRATION ET GESTION DES PERSONNELS

Les violations de dispositions relatives à l'administration et à la gestion des agents de l'Etat ont fait l'objet de remarques, aussi bien dans les rapports publics de 2014, que de 2015.

L'IGE continue, cependant, d'observer des irrégularités s'y rapportant.

Ainsi, il a été relevé à la DEFCCS que les mises en position de stage des agents ne répondent pas à des critères prédéfinis, mais sont plutôt le fruit d'initiatives et de démarches personnelles des concernés. Sur la forme, l'acte les autorisant à suivre les formations est, soit un arrêté, soit une note de service du ministre.

Or, les circulaires primatorales n° 2186 du 06 août 1991, n° 004 du 21 avril 2011 et n° 0028 du 03 décembre 2014, prévoient que :

- la mise en position de stage doit découler d'un plan de formation élaboré en fonction des besoins de l'Administration ;
- les dossiers de candidature sont examinés par une commission qui donne un avis, avant que l'autorité investie du pouvoir de nomination ne prenne un arrêté mettant en position de stage les agents retenus.

Par ailleurs, la vérification administrative et financière de la DEFCCS a permis de constater des mises en position de détachement non conformes à la réglementation. En effet, l'article 24 de la loi n° 2005-10 du 2 décembre 2005 portant statut spécial du personnel des Eaux, Forêts et Chasses, énumère de manière limitative les structures pouvant accueillir les agents en détachement.

L'article 24 de la loi précitée, dispose que : *« le détachement ne peut avoir lieu que dans les cas suivants pour les agents ayant rempli la condition d'ancienneté de cinq ans dans leur corps :*

- détachement auprès d'un office, d'une régie, d'une société nationale, d'une société à participation publique majoritaire, d'un établissement public ;*
- détachement auprès des collectivités locales ;*
- détachement auprès d'une administration publique de l'Etat ;*
- détachement dans les services relevant d'un Etat étranger ou auprès d'organismes internationaux. ».*

Il convient de rappeler qu'un agent de l'Etat est en position de détachement, lorsqu'il est placé hors de son corps d'origine, mais continue à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Or, certains agents de la DEFCCS exercent hors de leur cadre, sans pour autant avoir été mis en position de détachement.


Par ailleurs, même si le décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant partie réglementaire du Code forestier prévoit, en son article R.35, le financement par le Fonds forestier national de la rémunération du personnel temporaire, le contrat de travail temporaire ne peut avoir, ni pour objet, ni pour effet, de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité permanente de la structure utilisatrice.

Au surplus, l'article 2 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974, fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, dispose qu' *« aucun engagement d'agents non fonctionnaires ne peut être effectué en dehors du régime fixé par le présent décret. ».*

Il ressort de ces dispositions, qu'aucun ministre, en dehors de celui chargé de la Fonction publique, n'a le pouvoir de procéder à l'engagement, à temps plein, d'agents régis par le Code du Travail.

Ce travers est également identifié au niveau de la DSCOS. Le personnel de cette direction est composé de vingt-cinq (25) agents dont huit (08) civils et quatorze (14) gendarmes auxquels s'ajoutent trois (03) agents contractuels, deux (02) chauffeurs et une femme de ménage.

En ce qui concerne ce personnel contractuel, sa prise en charge sur le plan salarial sur les fonds du Budget consolidé d'Investissement (BCI) 2013 affectés à la DSCOS, sur la demande de l'ancien Directeur, dans le souci de ménager le budget de fonctionnement de la Direction, ne répond pas à la fonction du BCI et de ce fait, constitue une violation de la règle de la spécialité des crédits.

 **Le détachement est la position dans laquelle un agent de l'Etat est placé hors de son corps d'origine, mais continue à bénéficier, dans ce corps, aussi bien de ses droits à l'avancement, qu'à la retraite.**

SECTION 2 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

La présente section met en exergue des manquements dans la gouvernance économique et financière de l'Administration centrale. Ces manquements sont relatifs à l'exécution des marchés publics, à la tenue de la comptabilité des matières et à la gestion de certains fonds.

SOUS-SECTION 1 : EXECUTION DES MARCHES PUBLICS

Il a été constaté, dans certaines structures de l'Administration centrale, que les commissions de marchés de certains ministères, bien que régulièrement constituées, connaissent de nouvelles compositions au gré des changements de ministres. Par exemple, rien que pour l'année 2012, il a été noté la mise en place de trois (03) commissions différentes au ministère chargé de l'Environnement, composées à chaque fois de membres différents.

S'il est vrai que la dénomination du ministère a changé à chaque fois, il faut cependant souligner que le personnel administratif et particulièrement les agents choisis, pour siéger au sein de cette commission, restent des employés permanents du ministère.

Il doit être rappelé que le respect du principe de la continuité demeure un des fondements de la qualité du service public.

Il s'y ajoute, concernant un autre département ministériel, qu'au courant de la gestion 2014, le ministre en fonction a nommé par arrêté, les membres de la Cellule de passation des marchés publics, qui ont officié en lieu et place de la Commission des marchés publics. Il convient ici de relever, pour le déplorer, la confusion entretenue dans ce département, sur les attributions de la Cellule de passation des marchés publics et celles de la Commission des marchés publics.

Toujours dans le cadre de l'exécution des marchés publics et des demandes de renseignements et de prix, il a été constaté, pour la gestion 2012, l'absence de contrats dûment enregistrés par les services des Impôts et Domaines, au niveau d'une direction du ministère chargé de l'Urbanisme. Ce défaut de contrat écrit permet ainsi à des prestataires de se soustraire au paiement des droits d'enregistrement et de timbre, en violation des dispositions du Code général des Impôts.

Une revue des marchés exécutés par la DSCOS a permis de relever des procès-verbaux de réception technique de travaux de réparation de véhicules administratifs, non signés par le représentant du Contrôleur des Opérations financières (COF), ce qui soulève un problème de régularité de la pièce administrative. Pour ce qui concerne des travaux d'entretien et de maintenance des matériels informatiques et de climatisation, l'absence de procès-verbal de réception technique a été constatée.

A ce propos, il importe de souligner le manque de vigilance relevé dans le traitement de ces dossiers, par les services du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan qui, malgré de tels manquements, ont procédé au règlement des dépenses relatives à ces rubriques budgétaires.

Au total, la revue de l'exécution des marchés de l'Administration centrale fait apparaître :

- **Des cas de non-respect des règles régissant la commande publique.**

Dans une direction de l'Administration centrale, des factures ont été payées en espèces, avec défaut de mise en concurrence et absence de marchés écrits. Les paiements ont été faits, suite à des retraits de fonds opérés à partir d'un compte ouvert par cette direction, dans une banque commerciale, à l'insu du Ministère chargé des Finances, sur simple présentation des factures.

Ces pratiques constituent une violation des dispositions du règlement général sur la comptabilité publique, ainsi que du Code des marchés publics.

- **Un défaut de clarté dans la définition des besoins lors des demandes de renseignement et de prix.**

Lors des consultations pour certaines DRP, les besoins n'ont pas été clairement définis et leur formulation a été source de confusion. En effet, une description approximative ou erronée, influe de manière déterminante sur les offres formulées.

Il s'agit, conformément à l'article 5 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, de veiller à formuler avec précision, dans les cahiers des charges, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, dans le cadre des demandes de renseignements et de prix.

- **L'inopportunité de la passation de certains marchés.**

Il a été constaté au niveau d'une direction, le lancement, chaque année d'une DRP, pour l'assurance de certains de ses véhicules, ainsi que pour l'entretien et la maintenance de son parc roulant.

Pour l'assurance, il s'agit de véhicules de projets, initialement immatriculés en admission temporaire, rétrocédés à la direction en fin de projet. La procédure appropriée aurait été que cette direction formule une demande d'acceptation de dons et d'immatriculation des véhicules concernés, dans la série AD, à la Commission de Contrôle des

Véhicules administratifs. Le respect de cette procédure lui aurait épargné la souscription de polices d'assurance.

S'agissant de l'entretien et de la réparation du parc roulant, cette direction disposant d'un garage de mécaniciens, il aurait été ainsi plus efficient de se limiter à l'achat de pièces détachées de véhicules.

- La consultation de structures inappropriées pour une DRP.

Pour les besoins d'une formation de ses agents sur l'usage des armes, une direction a lancé une DRP relative à un atelier de formation pratique. Les quatre (04) entreprises présélectionnées étaient :

- SARL G. ;
- GIE M.E. ;
- S. P.S. ;
- S. P.

Les prestations attendues, en dehors de la prise en charge des participations pour l'alimentation, consistent en la fourniture de matériels didactiques, y compris des munitions et la formation pratique en tir. Or, aucune de ces entreprises n'est spécialisée en armurerie. La DRP aurait dû concerner les armureries et les clubs de tir de la place. Il s'y ajoute que cette direction a noué un partenariat avec l'Armée qui est d'ailleurs mieux outillée pour assurer une telle formation.

👉 **Le respect du principe de la continuité constitue l'un des principaux fondements de la qualité du service public ;**

👉 **Conformément à l'article 5 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics, il s'agit de veiller à formuler avec précision, dans les cahiers des charges, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, dans le cadre des demandes de renseignements et de prix.**

SOUS SECTION 2 : COMPTABILITE DES MATIERES

Dans ce domaine, le décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié par le décret 2007-434 du 23 mars 2007, constitue le référentiel. Il s'y ajoute le décret n° 2011-1880 du 20 octobre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique qui


précise, en son article 193, que les comptables des matières habilités doivent produire un compte de gestion des matières, établi dans les conditions fixées par le Ministre chargé des Finances.

Sous ce rapport, les manquements découlent, essentiellement, d'une absence totale des documents obligatoires de cette comptabilité ou qui, lorsqu'ils existent, ne sont pas régulièrement tenus.

En effet, les contrôles effectués par l'IGE, dans diverses structures de l'Administration centrale ont surtout permis de constater, que l'obligation de la tenue du compte de gestion des matières n'est pas respectée, par la plupart des préposés à la comptabilité des matières et que souvent, la mention de certification « *mise en consommation immédiate* » apposée au verso des factures définitives, ne se justifie pas.

En outre, il a été constaté que :

- nombre d'agents officient en qualité de comptables des matières, sans acte de nomination. Dans le cas de la DSCOS, l'importance des matériels et fournitures acquis appelle, de manière urgente, la régularisation de la situation du comptable des matières ;
- certains comptables des matières ne tiennent pas à jour leurs registres, rendant ainsi impossible tout rapprochement entre les écritures et l'existant ;
- toutes les opérations ne sont pas systématiquement reportées dans les registres. A titre illustratif, dans le livre-journal de la gestion 2013 de la DEFCCS, aucun matériel n'a été enregistré, en entrée ou en sortie, sur la période allant du 02 janvier au 19 juin, alors que des produits et matériels ont bien été réceptionnés durant cette période ;
- la gestion du carburant n'est pas toujours conforme à l'Instruction n°19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 qui fixe la dotation journalière par véhicule administratif et oblige à tenir un carnet de bord.

 **Tout doit être mis en œuvre, en vue d'une gestion satisfaisante de la comptabilité des matières appartenant à l'Etat. A cet effet, les comptables des matières doivent être régulièrement nommés et veiller à la bonne tenue de leurs registres.**

SOUS-SECTION 3 : GESTION DE FONDS SPECIFIQUES

Du fait de la spécialité et de la technicité de leurs activités, des directions de l'Administration sont souvent sollicitées par divers organismes publics ou privés, pour l'exécution de diverses prestations.

Les directions concernées interprètent cette possibilité comme une ouverture, pour signer des protocoles avec ces organismes qui s'engagent à verser une contribution financière, en contrepartie de la réalisation d'activités.

De tels arrangements aboutissent, à terme, à la génération de fonds, au profit de la structure administrative. La gestion des fonds de cette nature fait l'objet de manquements qui ont été constatés par l'IGE.

Ces manquements sont relatifs à la perception indue de recettes, à l'ouverture non autorisée de comptes bancaires et à d'éventuels conflits d'intérêts, entre autres irrégularités.

A. PERCEPTION INDUE DE RECETTES

L'exécution de conventions et protocoles signés avec des sociétés privées, dans le cadre de leurs activités, a permis à des structures de l'Administration de recouvrer des fonds, sans y avoir été autorisées.

Ces directions n'ayant pas d'autonomie juridique et financière, ne peuvent, en aucun cas, signer des protocoles comportant des engagements financiers.

En effet, le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose, en son article 9, qu'« *aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée pour le compte de l'Etat sans avoir été autorisée dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances* ».

La loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances dispose qu'« *Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances.* ».

Par ailleurs, l'article 10 de la même loi prévoit que la rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est

instituée par décret pris sur rapport conjoint du Ministre chargé des Finances et du ministre intéressé.

B. OUVERTURE NON AUTORISEE DE COMPTES BANCAIRES

Il a été relevé que la plupart des sommes versées au titre de l'exécution de ces protocoles, le sont dans des comptes bancaires ouverts, sans autorisation du Ministre chargé des Finances.

Pourtant, l'article 126 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 susvisé dispose que *« les agents de l'Etat et des autres organismes publics ne peuvent se faire ouvrir ès qualité un compte de disponibilités que sur autorisation spéciale donnée par le Ministre chargé des Finances »*.

C. CONFLIT D'INTERETS

Il a été donné à l'IGE de constater un cas de conflit d'intérêts relatif à l'utilisation de sommes logées dans un compte bancaire, ouvert irrégulièrement par une direction de l'Administration centrale.

Les vérificateurs ont ainsi relevé les faits troublants suivants :

- à la date du 15 juillet 2013, une association reconnue d'utilité publique, sous tutelle du département auquel est rattachée cette direction, a viré deux cent soixante-quinze millions cinq cent mille (275 500 000) francs CFA dans ledit compte bancaire, au titre d'un appui budgétaire. Or, le statut d'association de cette structure et ses moyens ne lui permettent pas, en principe, de venir en appui à une direction de l'Administration et pour un tel montant ;
- sur ce montant, un chèque de cent cinquante millions (150 000 000) de francs CFA a été remis, le 23 juillet 2013, à une association dont l'ancien président était le ministre en fonction à cette période dans le département concerné. Interpellé, le ministre, redevenu entre temps président de l'association bénéficiaire du chèque, a déclaré que les fonds ont servi au règlement d'une prestation et que toutes les pièces justificatives ont été transmises à l'association émettrice du chèque ;

- interpellée, la structure supposée dépositaire des pièces justificatives a indiqué n'avoir jamais contracté avec l'association présidée par le ministre et que, par conséquent, elle ne saurait détenir quelque justificatif de paiement que ce soit ;
- en réalité, aucune facture de la structure privée du ministre ne figure parmi ces justificatifs, mais plutôt des états de paiement d'ouvriers, des factures de carburant et des factures de location de véhicules. Tout porte donc à croire que les activités avaient été réalisées par les services techniques du département ;
- l'association présidée par l'ancien ministre n'a fourni aucune preuve formelle de sa prestation de service, notamment la certification du service fait. Cela a pu être facilité par le fait que son actuel président était, au moment des faits, le ministre de tutelle de la structure qui a payé.

Le ministre était, par conséquent, en situation de conflit d'intérêts manifeste.

CHAPITRE II. AGENCES ET STRUCTURES ASSIMILEES

Le présent chapitre s'articule autour de la gouvernance administrative et de la gouvernance financière.

SECTION 1. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Les différentes interventions de l'IGE, aussi bien en matière d'audit que de vérification, laissent apparaître un besoin de redéfinition, de rationalisation ou d'actualisation des missions de certaines agences ou structures assimilées.

Il se révèle, aussi, un besoin d'actualisation des méthodes, de mise en cohérence et de respect des textes qui les régissent.

SOUS-SECTION 1 : INADEQUATION DES MISSIONS

L'analyse croisée des champs d'intervention de certaines agences appelle une optimisation par une actualisation ou une redéfinition de leurs missions, mais aussi leur rationalisation.

A. OPTIMISATION DES MISSIONS

Le besoin d'optimisation des missions de certaines administrations décentralisées trouve son origine dans l'inadéquation constatée entre les objectifs assignés et les moyens mis en œuvre. Les cas de l'Agence nationale de la grande Muraille verte (ANGMV) et de l'Agence nationale de la Recherche scientifique appliquée (ANRSA) en constituent de parfaites illustrations.

1. Amélioration des performances

La notion de grande muraille verte est emblématique et caractérise un label de développement intégré, centré sur la vision : « *l'arbre porteur de vie et de développement* ». Elle véhicule deux messages importants : « *assurer une protection contre la désertification et les changements*

climatiques et réaliser le développement durable des zones arides du Sahel fortement affectées ».

L'idée est née, dès 2002, lors du Sommet spécial tenu à N'Djamena (Tchad), à l'occasion de la journée mondiale pour combattre la désertification et la sécheresse. Elle a été endossée par l'Union Africaine, lors de la 8e session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenue les 29 et 30 janvier 2007 à Addis-Abeba (Ethiopie).

Le concept de *grande muraille verte*, de Dakar à Djibouti, intégrant sur le tracé les onze (11) pays du Sud du Sahara (Sénégal, Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tchad, Soudan, Ethiopie, Erythrée, Djibouti), traduit l'idée de base et la notion de bande. Il se justifie simplement par le caractère prioritaire et l'urgence d'agir d'abord sur la partie au Sud du Sahara. Cette bande est large, en moyenne, de quinze (15) kilomètres et s'étend sur une longueur de sept mille (7 000) kilomètres.

L'Agence panafricaine de la grande Muraille verte (APGMV), qui assure la coordination régionale de cette initiative d'envergure, est créée, par la Convention signée le 17 juin 2010 à Ndjamen (République du Tchad) par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des dits Etats du Sahel.

Elle est relayée, dans chaque Etat membre, par une structure nationale. Toutefois, au Sénégal, l'Agence nationale de la grande Muraille verte (ANGMV) a été mise en place par le décret n° 2008-1521 du 31 décembre 2008, soit bien avant la signature de la Convention de 2010. Le tracé de la grande muraille verte se situe dans la zone sylvo-pastorale et son emprise au Sénégal couvre une bande d'environ 545 km sur 15 km (soit 8175 km²) entre les points les plus excentrés des Communautés Rurales de Léona (Louga) et de Bélé (Bakel).

Les premières activités de la grande muraille verte ont démarré au Sénégal, en 2008, avec la production de deux millions cinq cent trente-cinq mille (2 535 000) plants et la plantation de cinq mille (5 000) hectares. Elles ont été réalisées dans le cadre du Programme de la grande Muraille verte exécuté par la Direction des Eaux et des Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS), grâce à une

subvention de deux cent millions (200 000 000) de francs CFA de l'Etat du Sénégal.

Les résultats atteints par l'ANGMV, s'ils peuvent être considérés comme louables dans un contexte de contraintes de ressources, restent cependant faibles au regard des ambitions.

En effet, l'ANGMV n'a réalisé, de 2008 à 2013, que 27 850 hectares de reboisement pour un projet de grande Muraille verte de 817 500 hectares, soit 3,41% de taux de réalisation en cinq (05) années d'activités et 5 254 hectares en moyenne annuelle. Avec cette moyenne annuelle de 5 254 hectares, il faudrait quatre-vingt-quinze (95) années pour réaliser toute la partie sénégalaise de la Grande Muraille Verte, compte non tenu du taux de dispersion des parcelles sur les surfaces exploitées.

Toutefois, l'agence fait remarquer que les 817 500 hectares ne sont pas tous destinés à être reboisés, mais qu'ils sont répartis en trois (03) zones, dont une zone pastorale couvrant 431 673 hectares qui fait l'objet de plantations massives.

A ce titre, l'agence considère que le taux de reboisement devrait être calculé uniquement sur cette zone pastorale.

Il est à relever, en tout état de cause, que dans le plan d'actions 2012-2016 de l'ANGMV, il est prévu, en termes d'indicateur objectivement vérifiable, qu'*«au moins 10 000 ha d'aménagement forestiers sont réalisés par an»*.

Or, la moyenne effectivement réalisée s'élève à 5 254 hectares par an, ce qui est nettement en dessous des objectifs qu'elle s'est fixés.

Il convient, par conséquent, de procéder à l'évaluation technique et financière de l'ANGMV, en vue de prendre les initiatives utiles, pour accroître ses capacités d'intervention et améliorer ses performances pour atteindre les objectifs fixés.

2. Redéfinition des missions

L'Agence nationale de la Recherche scientifique appliquée (ANRSA) a été créée par le décret n° 2008-513 du 20 mai 2008.

L'article 3 du décret susmentionné précise qu'« *en concertation avec le Ministère chargé de la recherche scientifique, l'Agence a pour mission de superviser et de coordonner, sur toute l'étendue du territoire la recherche scientifique appliquée en veillant à favoriser l'application des découvertes réalisées en recherche fondamentale dans le monde économique, et notamment dans le monde agricole et industriel* ».

Il apparaît ainsi que l'agence n'a pas pour vocation de faire de la recherche. Elle est une structure d'impulsion et de coordination se situant essentiellement en amont du processus de la recherche. Elle doit donc être en relation avec tous les instituts de recherche fondamentale ou appliquée existants.

Toutefois, la formulation lacunaire de la mission a rendu difficile sa mise en œuvre et complexes, les relations entre l'ANRSA et les instituts de recherche.

En effet, une formulation plus précise du mandat de l'agence lui aurait permis de jouer plus efficacement son rôle. Il s'agit principalement de :

- l'identification de projets prioritaires de recherche appliquée en considération des attentes des acteurs économiques ;
- la mobilisation de la communauté scientifique nationale autour de ces projets, la coordination des travaux et la garantie de l'implication des acteurs économiques ;
- la valorisation des résultats de la recherche ;
- la constitution d'une base documentaire et la diffusion des résultats de la recherche intéressant le développement économique national.

En outre, l'absence de lettres de mission annuelles, adressées à l'agence, n'a pas concouru à améliorer le fonctionnement.

En effet, les lettres de mission auraient permis d'indiquer clairement les priorités de l'Etat en matière de recherche appliquée, de vulgarisation et de mise en application des résultats. Les lettres peuvent également

préciser la nature de la collaboration attendue entre l'agence et les instituts de recherche existants.

L'IGE recommande que les priorités gouvernementales en matière de recherche appliquée, de vulgarisation et d'application des résultats, soient précisées dans une lettre de missions adressée à l'agence.

B. RATIONALISATION DES MISSIONS

Au cours de ses différentes missions dans les agences et autres structures assimilées, l'IGE a noté un fort besoin de redéfinition et d'actualisation des missions de certaines d'entre elles. Ce besoin trouve son origine, pour l'essentiel, dans le chevauchement des missions, ainsi que dans des conflits de compétences entre entités intervenant dans le même secteur d'activités. C'est le cas, notamment, entre l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM) et la Direction des Infrastructures portuaires (DIP), d'une part, entre l'ANAM et la haute Autorité chargée de la Coordination de la Sécurité maritime, de la Sureté maritime et de la Protection de l'Environnement marin (HASSMAR), d'autre part.

1. Chevauchement des missions

Le décret n° 2014-853 du 09 Juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, a institué au Ministère de la Pêche et des Affaires maritimes, une nouvelle Direction des Infrastructures portuaires (DIP) chargée, notamment, de la définition d'une politique cohérente de développement de l'ensemble des infrastructures portuaires, de la programmation, de la promotion et du développement des investissements portuaires ainsi que de la préparation, de la passation, du contrôle et de la surveillance des marchés publics relatifs aux études et aux travaux d'infrastructures portuaires.

Auparavant le décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'ANAM, avait attribué à cette dernière, la mission de « *planification du développement des capacités*

des ports secondaires, la programmation et le suivi de la mise en œuvre des investissements relatifs aux travaux neufs, à la réhabilitation et à l'entretien des infrastructures portuaires et escales ».

Ainsi, l'ANAM est considérée comme étant l'autorité en charge des activités portuaires pour les ports secondaires, alors que les activités du Port de Dakar relèvent de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar (SNPAD).

Au regard de la définition des missions de la DIP et de l'ANAM, il apparaît clairement que celles-ci sont redondantes et se chevauchent.

L'IGE propose que les dispositions nécessaires soient prises pour mettre un terme à cette situation de redondance entre ces deux structures.

2. Conflits de compétences

Le décret n° 2006-322 du 7 avril 2006 crée une structure administrative à vocation opérationnelle dénommée haute Autorité chargée de la Coordination de la Sécurité maritime, de la Sûreté maritime et de la Protection de l'Environnement marin (HASSMAR). La structure est rattachée à la Primature et placée sous la tutelle technique du Ministère chargé des Forces armées. Ses attributions semblent être très proches de celles de l'ANAM au regard des missions décrites dans le décret de création de cette dernière, à savoir : participation à la police de la navigation maritime et fluviale, participation à la police de la pollution marine, participation à la police du domaine public maritime, surveillance de la circulation des navires, mise en œuvre, suivi, contrôle et évaluation des dispositifs de sécurité et sûreté maritimes et portuaires, constatation des infractions relatives aux actes illicites commis contre la sécurité et la sûreté de la navigation maritime et portuaire, élaboration et contrôle de l'application des normes de sécurité et de police portuaires.

L'analyse du cadre réglementaire lié au secteur appelle à des réflexions sur le rattachement de la HASSMAR à la tutelle technique du Ministère chargé des Forces armées, si l'on se fonde sur l'article 604 de la loi portant Code de la Marine marchande qui précise que *«L'Autorité maritime doit disposer d'une organisation capable de faire face aux conséquences d'un accident à caractère maritime, adaptée aux*

caractéristiques spécifiques du milieu marin et tenant compte de la simultanéité possible de menaces pour les vies humaines et pour l'environnement.».

Par ailleurs, la directive n° 04/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 portant mise en place d'un cadre harmonisé du sous-secteur maritime au sein de l'UEMOA dispose : *«les Etats membres à façade maritime s'engagent à mettre en place un département ministériel unique en charge des activités maritimes et portuaires...Les Etats membres s'engagent à créer au sein du département ministériel unique une structure unique en charge des questions de sécurité, de sûreté de la navigation maritimes et de la protection de l'environnement marin ».*

Sur la base de ce règlement communautaire et de la loi susvisée, qui ont une valeur juridique supérieure au décret créant la HASSMAR, il apparaît clairement que le rattachement de cette haute autorité à la tutelle technique du Ministère des Forces armées, est en contradiction avec le cadre légal et réglementaire applicable et pourrait être source de conflits de compétences. En effet, le département ministériel unique en charge des affaires maritimes, recommandé par la directive communautaire, est le Ministère en charge de la Marine marchande.

Par ailleurs, l'ANAM représente la structure unique, créée par le Ministère chargé de la Marine marchande, pour prendre en charge les questions de sécurité et de sûreté de la navigation maritime.

Mettre en conformité les textes régissant l'ANAM et la HASSMAR avec la directive n° 04/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 portant mise en place d'un cadre harmonisé du sous-secteur maritime au sein de l'UEMOA. L'occasion pourrait être saisie pour étudier, notamment, l'opportunité de spécialiser une des structures dans la réglementation et la régulation, alors que l'autre prendrait en charge les aspects opérationnels.

SOUS-SECTION 2 : BESOIN D'ACTUALISATION DES METHODES ET DE MISE EN COHERENCE DES TEXTES

A l'épreuve du temps, de la pratique, mais aussi et surtout de l'évolution dans les techniques de management des organisations, il devient de plus en plus nécessaire que les entités publiques se mettent à jour pour

assurer plus d'efficacité et de transparence dans leur mode de gouvernance. Il s'agit, en particulier, pour elles, d'actualiser leurs méthodes de gestion, de mettre en cohérence et de respecter les textes qui les régissent.

A. ACTUALISATION DES METHODES

L'IGE note un besoin d'actualisation des méthodes de conduite dans les administrations décentralisées par la mise en place d'un dispositif qui assure la prise en charge des fonctions d'audit, de contrôle interne et de contrôle de gestion. Ce dispositif devrait être accompagné de structures ou d'outils d'analyses et d'études pour une correcte évaluation des coûts et une meilleure collecte des données.

1. Mise en place d'un Comité d'Audit

Le cadre réglementaire applicable à l'AGEROUTE n'avait pas prévu de comité d'audit qui émane ou dépende directement du Conseil de Surveillance. L'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) fait l'objet du même constat, dans la mesure où les textes réglementaires qui la régissent ne prévoient pas la mise en place d'un Comité d'Audit émanant du Conseil de Régulation, devenu Collège.

Il y a lieu de rappeler qu'un tel comité permet de garantir l'indépendance de l'auditeur interne vis-à-vis de la direction générale dont il relève, même si, au plan fonctionnel, il rend compte au Comité d'Audit. Etant destinataire des rapports de l'auditeur interne, le Comité d'Audit permet d'assurer le fonctionnement optimal du dispositif de contrôle interne de l'agence. Ce dispositif constitue également un moyen d'alerte pour le Conseil de Surveillance et d'information à l'endroit des organes de contrôle de l'Etat.

Le Comité d'Audit joue de plus en plus un rôle stratégique dans le gouvernement d'entreprise, notamment sur l'essentiel équilibre des pouvoirs qu'il permet d'asseoir, en aidant l'organe délibérant à s'assurer de la sincérité des états financiers, du respect des obligations légales et du bon fonctionnement des mécanismes d'audit et de contrôle internes

Il convient ainsi de se féliciter de la diligence observée par l'AGEROUTE, pour la création de ce Comité d'Audit, suite aux observations formulées par l'IGE.

Il est recommandé de mettre en place au sein des agences, un Comité d'Audit émanant ou dépendant directement du Conseil de Surveillance. A cet effet, il est nécessaire de procéder à la modification des dispositions du décret n° 2014-1472 du 12 novembre 2014, portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées.

Les mêmes dispositions devraient être prises, pour ce qui concerne l'ARTP, en procédant aux modifications des textes qui la régissent.

2. Prise en charge des fonctions «audit et contrôle interne» et contrôle de gestion

La question de l'actualisation des méthodes se pose autrement à l'Agence nationale de la Maison de l'Outil (ANAMO) où la cellule "*Contrôle général*" qui assure les fonctions « *audit et contrôle interne* » et « *contrôle de gestion et suivi budgétaire* », n'est composée que d'une seule personne. Celle-ci n'exerce, d'ailleurs que les fonctions de « *contrôle de gestion et de suivi budgétaire* », occultant celle d'« *audit et contrôle interne* », ce qui confirme l'absence de culture de management du risque, au sein de l'agence.

L'IGE recommande la mise en place au sein de l'ANAMO d'un dispositif approprié pour assurer la prise en charge de la fonction audit et contrôle interne, en prévoyant notamment :

- les moyens humains et matériels nécessaires ;**
- un manuel d'audit interne ;**
- une charte d'audit ;**
- une cartographie des risques.**

Il faudra assurer, par la même occasion, la réorganisation de la fonction contrôle de gestion et suivi budgétaire, pour une meilleure

prise en charge des tâches essentielles de contrôle de gestion, en mettant en place tous les outils nécessaires à cet effet.

3. Installation d'un système de contrôle interne et d'audit financier et comptable.

Au Fonds d'Entretien routier autonome (FERA), il a été constaté que le contrôle est insuffisant, voire absent du dispositif administratif et financier.

Pour l'audit financier et comptable aussi, ce fonds fait appel, sans aucune obligation légale de certification des comptes, à des auditeurs externes qui ne sont pas toujours inscrits à des Experts comptables et Evalueurs agréés du Sénégal.

C'est pourquoi, l'IGE propose d'instituer l'audit de certification des comptes, par la modification du décret n° 2007-1277 du 30 octobre 2007 portant création et fonctionnement du FERA.

Dans la même logique, il y a lieu de mettre en place un dispositif de contrôle interne, avec la nomination d'un contrôleur interne qui rend compte de ses activités au Conseil d'administration, au même titre que l'Administrateur du FERA.

4. Création d'un Bureau d'études.

Il a été également constaté que le mode d'intervention de l'AGEROUTE, par le faire-faire pour l'ensemble de ses missions, ne paraît pas être la meilleure des approches. C'est le cas notamment de sa mission relative aux études techniques, y compris les études de faisabilité pour les travaux routiers.

En effet, faute de géolocalisation, l'AGEROUTE peine à mettre à jour la base de données routières, du fait des difficultés d'ordre organisationnel et de remontée des informations relatives aux travaux d'entretien routier réalisés sur le terrain.

Ainsi, du fait de l'absence d'exhaustivité des informations contenues dans la base de données routières, l'AGEROUTE éprouve des

difficultés, pour apprécier correctement le coût financier nécessaire à l'entretien routier, tel qu'évalué par les cabinets privés.

L'IGE recommande, à cet égard, la mise en place au sein de l'agence d'un Bureau d'études, doté de techniciens compétents et expérimentés, capables de prendre en charge le travail de collecte de données des besoins en entretien routier courant ou périodique et de programmation de ces travaux.

B. MISE EN COHERENCE DES TEXTES

Bon nombre d'administrations décentralisées se caractérisent par un besoin de clarification et de respect des dispositions qui les régissent. L'ARTP reste un cas d'illustration représentatif, notamment en ce qui concerne la nomination des collaborateurs du Directeur général, la rémunération de celui-ci et la nomination des membres du Collège.

1. Nomination des collaborateurs du Directeur général

La disposition de l'article 168 du Code des Télécommunications relative à l'approbation par le Collège, des nominations de collaborateurs du Directeur général, a été interprétée différemment, d'une part, par le Président du Collège et, d'autre part, par le Directeur général.

Le Président du Collège considère que l'approbation de l'organe délibérant porte sur l'opportunité de créer le poste à pourvoir, mais également sur le postulant, alors que, de son côté, le Directeur général estime que cette approbation ne doit porter que sur la création du poste.

Il faut observer que la nomination d'un Directeur, qui est un acte de gestion, ne doit pas être soumise à l'approbation du Collège.

L'IGE recommande la modification des dispositions de l'article 168 de la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code des Télécommunications, notamment de la disposition relative à l'approbation par le Collège, de la nomination des collaborateurs du Directeur général.

2. Rémunération du Directeur général

La rémunération actuelle du Directeur général de l'ARTP est fixée en application du décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des Directeurs généraux, Directeurs, Présidents et membres des conseils de surveillance des agences, modifié par le décret n° 2014-1186 du 17 septembre 2014.

Or, ce décret n'est pas conforme aux dispositions de l'article 164 alinéa 2 de la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code des Télécommunications qui définit les modalités de fixation de la rémunération du Directeur général de l'ARTP.

L'IGE préconise qu'un décret soit pris pour fixer la rémunération et les avantages du Directeur général de l'ARTP, conformément aux dispositions de l'article 164 de la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code de télécommunications.

3. Nomination des membres du Collège

Aux termes de l'article 155 de la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code des Télécommunications, les membres du Collège sont nommés par décret, après appel public à candidatures, assuré par l'autorité gouvernementale, sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et d'expérience professionnelle, dans les domaines technique, juridique, économique et financier se rapportant aux secteurs régulés. Or, les nominations au sein du Collège, n'obéissent pas toujours à ces critères.

L'IGE recommande, à cet effet, de veiller au respect strict des dispositions législatives et réglementaires relatives à la nomination des membres du Collège de l'ARTP, notamment à l'article 155 de la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code des Télécommunications.

SECTION 2. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

L'analyse des constats et recommandations issus des différents rapports d'audit et de vérifications administratives et financières (VAF) exécutés sous le contrôle de l'Inspection générale d'Etat, laisse apparaître, comme par le passé, un certain nombre de manquements ou d'entorses aux règles de la comptabilité publique. Ces manquements sont relatifs à des défaillances dans les contrôles de légalité et de régularité des dépenses, des conflits de compétence entre responsables financiers. Des cas spécifiques de mal gouvernance financière sont également abordés.

SOUS-SECTION 1 : DEFAILLANCES DANS L'EXECUTION DES OPERATIONS DE DEPENSES

Les missions menées au niveau de certaines agences et portant sur l'exécution de leurs budgets, font ressortir des manquements récurrents.

Ces diverses anomalies ont été relevées, aussi bien sur des dépenses dites de matériel, que sur celles de personnel.

A. DEPENSES DE MATERIEL, SUBVENTIONS ET AUTRES LIBERALITES

Cette catégorie de dépenses, revêtant une importance toute particulière dans les budgets des agences et structures similaires, obéit, pour leur exécution, à un certain formalisme, prescrit par des textes législatifs et réglementaires.

Dans ce dispositif réglementaire, les textes les plus représentatifs sont :

- la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, modifiée puis abrogée et remplacée par la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 ;
- le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique ;

- le décret n° 2011-1046 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics abrogé et remplacé par le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014.

Malgré les nombreux rappels et recommandations formulés par l'IGE dans ses précédents rapports, l'emploi des ressources budgétaires laisse apparaître nombre d'incongruités et d'anomalies dont certaines peuvent aller de l'inexistence totale d'une comptabilité (absence de pièces justificatives, de livres comptables, d'états financiers), au non-respect des dispositions législatives et réglementaires régissant les dépenses publiques.

1. Dépenses de matériel

Des dépenses à hauteur de huit cent quatre-vingt-onze millions deux cent huit mille six cent quatre-vingt-huit (891 208 688) francs CFA, sans pièces justificatives, ont été exécutées à l'Agence nationale de la Recherche scientifique appliquée (ANRSA), au cours des gestions 2008 et 2011.

Cette absence de pièces justificatives a été aussi notée dans l'utilisation de la trésorerie de cette même agence pour un décaissement de cent trente-neuf millions trois cent vingt-cinq mille huit cent quatre-vingt-dix (139 325 890) francs CFA.

A l'Agence nationale de la Maison de l'Outil (ANAMO), il a été procédé en 2012, au virement de crédits de cent vingt-cinq millions cinq cent quatre-vingt-dix mille (125 590 000) francs CFA du budget d'investissement vers le budget de fonctionnement. En effet, en vertu des dispositions de l'article 15 de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, " *la modification de la nature des crédits* " par le recyclage des crédits d'investissement au profit des dépenses de fonctionnement est formellement prohibée.

Par ailleurs, l'article 16 du décret portant création du FERA précise un certain nombre de dépenses éligibles au financement du fonds, dont :

- l'entretien et le fonctionnement des bacs (Direction des Transports routiers) ;

- la sécurité routière et le contrôle de la charge à l'essieu (Direction des Transports routiers) ;
- la campagne de sensibilisation du public à l'importance de l'entretien routier

En dehors de ces dépenses prévues, il a été constaté entre 2009 et 2013 qu'un montant de trois milliards trois cent trente-sept millions trois cent treize mille trois cent trente-quatre (3 337 313 334) francs CFA a été affecté, sous forme d'appui institutionnel, au fonctionnement de la Direction des Routes, de la Direction des Transports terrestres et du Centre de Formation professionnelle, sans base réglementaire. Il en est de même de l'appui institutionnel d'un montant de cent soixante millions (160 000 000) de francs CFA, alloué à la Direction générale des Infrastructures dans le cadre du Programme d'Entretien routier annuel (PERA) 2011, alors que ce type de dépense n'est pas éligible au FERA.

Par ailleurs, des dépenses ont été exécutées par l'Agent comptable, en l'absence de procès-verbaux de réception qui certifient la réalité des marchés et l'effectivité des dépenses.

Ce manquement constitue une violation des dispositions du Règlement général sur la Comptabilité publique qui prescrivent qu'aucune dépense ne peut être valablement liquidée, qu'après constatation du "*service fait*", matérialisée par un procès-verbal de réception.

Au niveau de l'Agence nationale des Ecovillages (ANEV), des frais de mission et billets d'avion ont été indûment supportés, au profit du département de tutelle, pour un montant de vingt millions cinq cent soixante mille deux cent quatre-vingt-dix-sept (20 560 297) francs CFA.

A l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP), en exécution d'un contrat passé avec la Société S., pour la fourniture d'un groupe électrogène à concurrence d'un montant de vingt millions cinq cent soixante-trois mille deux cent quarante et un (20 563 241) francs CFA, cette entité a consenti une avance de 50%, soit dix millions deux cent quatre-vingt un mille six cent vingt (10 281 620) francs CFA, versée à deux (02) personnes physiques différentes. Sur cette opération, au moins deux (02) entorses aux règles de la comptabilité publique ont été relevées :

- l'avance de 50% aurait dû être cautionnée à 100%, si elle était contractuelle ;
- le paiement à des personnes physiques pour un contrat souscrit avec une société, ne revêt pas un caractère libératoire pour l'agence.

A l'Agence de Promotion des Sites industriels (APROSI), des dépenses n'ayant aucun rapport direct avec le fonctionnement de l'agence, ont été supportées, en toute illégalité, au profit d'un ancien Directeur général et d'un ancien Responsable administratif et financier. Elles concernent, notamment, des sommes prélevées par ces deux (02) responsables, au titre des avances au personnel.

En effet, la revue des comptes " avances et acomptes au personnel " a laissé apparaître un solde total de deux cent vingt-cinq millions trois cent vingt-neuf mille neuf cent quatre-vingt-treize (225 329 993) francs CFA, au 31 décembre 2008. Sur cet encours, cent un millions douze mille sept cent quatre-vingt-onze (101 012 791) francs CFA sont imputables à l'ancien Directeur général, au titre de prêts.

En 2009, sur un solde de deux cent quarante-deux millions huit cent quatre mille treize (242 804 013) francs CFA, les prélèvements effectués par l'ancien Directeur général se chiffrent à cinquante-six millions quatre-vingt mille cinq cent douze (56 080 512) francs CFA.

Il en est ainsi sur toutes les gestions de 2008 à 2012. Mais compte tenu de l'indisponibilité de toutes les pièces comptables, il n'a pas été possible d'établir, de manière exacte, le montant global de l'encours de la dette de ces deux (02) responsables.

Il est cependant établi que l'ancien Directeur général avait prélevé, pour son compte, deux cent soixante-quatorze millions deux cent treize mille trois cent quatre-vingt-quatorze (274 213 394) francs CFA, soit 71% du solde de l'ensemble des avances au personnel, au titre de la période considérée.

Les investigations ont révélé d'autres dépenses irrégulièrement prises en charge par l'agence, pour le compte de l'ancien Directeur général.

Il s'agit :

- des frais de gardiennage d'une villa, pour un montant de trois millions cent quatre-vingt-huit mille six cent quarante (3 188 640) francs CFA ;
- des loyers des mois de novembre et de décembre 2009 d'une autre villa, pour un montant de trois millions cent huit mille (3 108 000) francs CFA ;
- d'une indemnité de logement d'un montant d'un million six cents mille (1 600 000) francs CFA et que l'ancien Directeur général avait demandé de faire déduire de son salaire net. Il a cependant été constaté que ce même montant lui avait été parfois restitué ;
- des loyers d'une troisième villa, d'un montant de six millions huit cent trente-sept mille six cents (6 837 600) francs CFA.

D'autres dépenses ont aussi été exécutées, en l'absence de contrats et de factures. Elles concernent particulièrement la Société F., pour un montant de deux millions quatre cent deux mille cinq cents (2 402 500) francs CFA, la Société S. T., pour un million deux cent vingt-cinq mille (1 225 000) francs CFA et le GIE M.S., pour un million trois cent vingt mille (1 320 000) francs CFA.

2. Subventions et autres libéralités

Le paiement de subventions et autres libéralités a été souvent effectué sans les justifications nécessaires. Or, en vertu des articles 12 et 15 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires, applicable pour la période considérée, toute modification ou reclassification de la subvention doit faire l'objet d'une approbation par le ministère de tutelle avant exécution de la dépense.

Cette disposition n'a pas été respectée au niveau de l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM).

D'importantes réserves ont été formulées, par ailleurs, sur diverses subventions accordées par la Direction générale de l'ANAM, au Comité national olympique et sportif sénégalais (CNOSS), à l'Ecole nationale de

Formation maritime, aux syndicats professionnels, à des Dahiras et équipes de football "navétanes". Les chèques sont principalement libellés aux noms de personnes physiques ou de certains employés de l'ANAM. Cette situation expose l'Agence à des risques de fraude ou des détournements d'objet sur les paiements.

En outre, à la Direction générale de l'APROSI, il a été noté entre 2008 et 2012, des dépenses non justifiées, pour un montant de trente-huit millions huit cent quatorze mille cent cinquante-huit (38 814 158) francs CFA, exécutées comme dons ou appuis institutionnels.

Dès lors, il est nécessaire de prendre une circulaire pour rappeler aux ordonnateurs et aux comptables publics, les dispositions de l'article 34 b) du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, relatives aux contrôles imprescriptibles qu'ils doivent exercer en matière de dépenses publiques. Ces contrôles doivent porter notamment sur :

- la qualité de l'ordonnateur et l'assignation de la dépense ;
- la validité de la créance relativement à la justification du service fait, l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires, la production des justifications et l'application des règles de prescription et de déchéance ;
- le caractère libératoire du règlement incluant le contrôle de l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies ou de cessions.

B. DEPENSES DE PERSONNEL ET ASSIMILEES

En matière de dépenses de personnel, il a été observé le paiement de salaires et autres émoluments à des agents et responsables d'agences, en marge des dispositions prescrites par la réglementation en vigueur.

Hormis le dysfonctionnement relatif au traitement du Directeur général de l'ARTP relevé plus haut, d'autres irrégularités ont été constatées à l'ANAM et au FERA.

A l'ANAM, la rémunération et les avantages accordés au Directeur général et aux membres du Conseil de surveillance, ont été payés

pendant deux (02) ans, en l'absence d'un texte en fixant les modalités, donc sans aucune base juridique.

Concernant la rémunération des dirigeants et du personnel, l'article 18 du décret n° 2010-456 du 8 avril 2010 portant création de l'ANAM, dispose que des niveaux maxima de rémunération autorisés, suivant la qualification du personnel et la classification de l'agence, doivent être fixés par arrêté du Ministre chargé des Finances. Cet arrêté n'est pas encore pris, ce qui donne lieu à un réel vide juridique, dans la gestion de la rémunération du personnel de l'agence.

Au FERA, il a été constaté que l'Agent comptable (AC), en sus du traitement de fonctionnaire qu'il reçoit de l'Etat, perçoit de ce fonds une rémunération nette d'impôts. Cette rémunération est issue d'une convention du 14 avril 2013, signée entre l'Administrateur et lui-même.

Afin d'éviter les manquements constatés, dans la rémunération des agents comptables, nommés auprès des agences et établissements publics, il est nécessaire de faire prendre les actes requis, pour formellement procéder à leur détachement.

SOUS-SECTION 2 : CONFLITS DE COMPETENCES ENTRE RESPONSABLES FINANCIERS

Après la suppression du Centre des Etablissements publics, intervenue en 1991, il a été procédé à la création de nouvelles entités publiques investies de missions de service public, comme les agences d'exécution ou de régulation. L'Etat a ensuite pris d'importantes dispositions portant sur leur organisation, leur fonctionnement et la définition du régime financier qui leur est applicable.

C'est ainsi qu'il a été érigé, au sein de chaque structure déjà existante, une agence comptable dans les conditions fixées par le décret instituant cette structure. Le décret n° 2011-540 du 07 avril 2011 portant régime financier comptable des établissements publics, des agences et autres organismes similaires, en son article 26, précisait que : *"l'Agent comptable nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances a rang de chef de service, chef de division ou directeur selon le cas "*.

Cette disposition est reprise par l'article 54 du décret n° 2014-1472 du 12 novembre 2014 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées qui abroge et remplace le décret n° 2011-540 du 07 avril 2011 précité.

Cette intrusion dans l'organigramme des agences, disposant déjà d'un Directeur administratif et financier (DAF), n'a pas toujours été sans créer des situations conflictuelles dans certaines entités.

Aussi, est-il devenu courant de constater des doublons ou redondances dans les attributions entre Agent comptable et Responsable administratif et financier d'une même entité et même entre deux (02) agents comptables qui officient dans deux structures se partageant des missions.

A. AGENT COMPTABLE ET DIRECTEUR ADMINISTRATIF ET FINANCIER

La mise en place, au sein des établissements publics, des agences et autres organismes similaires, d'un Agent comptable particulier (AC) a été la réponse que le Ministère chargé des Finances a jugée plus appropriée, pour éviter les dérives telles que les dépenses extra budgétaires et les dépassements de budget généralement constatés.

L'immixtion d'un AC dans des structures disposant déjà d'un Directeur administratif et financier (DAF) a fait naître une sorte de redondance dans leurs attributions, telles que prévues par les textes qui les régissent.

A titre illustratif, l'organigramme de l'ARTP offre un exemple type de coexistence d'un AC et d'un DAF avec des attributions quasi-identiques.

Cette situation a fini par installer une sorte de dualité qui doit être corrigée, par une définition précise des attributions de chacun de ces deux (02) responsables.

Cela est encore plus préoccupant, dans certaines agences dont l'organisation comptable n'est pas suffisamment formalisée, en termes de fonctions minimales à couvrir. En effet, en application des dispositions de l'article 55 du décret n° 2014-1472 du 12 novembre 2014

précité, les services ci-dessous énumérés doivent au moins y être opérationnels :

- un service chargé du recouvrement ;
- un service chargé de la vérification et du paiement des dossiers de dépense ;
- un service chargé de la comptabilité.

Malgré ces dispositions visant à insérer harmonieusement les agences comptables, dans l'organigramme des établissements publics et organismes assimilés, certaines d'entre elles sont parfois réduites à leur plus simple expression, parce que ne comprenant que l'AC : c'est le cas à l'ANAMO.

Dans le même ordre d'idée, à l'ANAM, même si l'agence comptable est plus étoffée, son organisation n'est pas encore formalisée et les attributions du personnel, composé de quatre (04) salariés assistés par deux (02) stagiaires, ne sont pas clairement définies. De surcroît, l'organigramme fait ressortir que l'agence comptable est directement rattachée au Directeur général avec rang de chef de département, chef de service ou de conseiller technique, alors qu'elle devait être placée à un niveau équivalent à celui du DAF.

La position de l'AC dans l'organisation de la structure favorise l'empiètement dans ses attributions dont les plus significatives relevaient, avant son installation, des compétences du DAF. Ce dernier aura toujours tendance à afficher des velléités de conservation de ses attributions antérieures, surtout en l'absence de textes définissant clairement le champ de compétence de chacun d'entre eux.

Les attributions respectives du Directeur administratif et financier et de l'Agent comptable devraient être clarifiées dans les textes régissant les agences et organismes similaires, afin de mettre fin à la dualité qui existe actuellement entre ces deux (02) responsables.

B. AGENTS COMPTABLES DE STRUCTURES DIFFERENTES

La revue du schéma de règlement des décomptes relatifs à l'exécution des opérations du Programme d'Entretien routier annuel (PERA) fait apparaître, que des dépenses effectuées par le Fonds d'Entretien routier

autonome (FERA), à la place de l'AGEROUTE, sont directement comptabilisées par l'AC du FERA.

Cet AC, sur instruction de l'Administrateur du fonds, intègre à tort, les opérations de l'AGEROUTE dans sa comptabilité, quand bien même ces opérations sont passées par l'AC de l'AGEROUTE.

Cette situation crée une confusion des tâches et une impossibilité de délimiter les responsabilités de l'AC du FERA.

En fait, c'est à partir de 2013 que le FERA s'est érigé en organisme payeur des activités du PERA et les opérations y afférentes sont directement comptabilisées par le FERA. Le FERA a généralisé cette démarche, en procédant directement au paiement des dépenses du PERA par son AC, en lieu et place de l'AC de l'AGEROUTE.

Il s'agit là, d'une rupture de la procédure de mise à disposition des fonds nécessaires à l'entretien routier à AGEROUTE, telle que prévue par le texte portant création du FERA.

Ce procédé de paiement ne repose sur aucune disposition législative ou réglementaire. C'est simplement sur la base d'une correspondance signée par l'Administrateur du FERA, s'appuyant sur la Directive n° 11/2009/CM/UEMOA du 25 septembre 2009 portant harmonisation des stratégies d'entretien routier dans les Etats membres de l'UEMOA, non encore transposée dans le droit interne, que cette décision a été mise en œuvre.

En bonne règle, un Agent comptable ne doit exécuter que les dépenses pour lesquelles il est désigné comptable assignataire.

Procéder à la transposition dans le droit interne de la directive n° 11/2009/CM/UEMOA du 25 septembre 2009 portant harmonisation des stratégies d'entretien routier dans les Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

SOUS-SECTION 3 : CAS PARTICULIERS DE MAL GOUVERNANCE FINANCIERE

Il a été relevé des cas particuliers de mal gouvernance découlant, soit d'une non-application de dispositions contractuelles, soit de la

négligence de certains organes dirigeants, tels que la direction générale de l'entité considérée, l'organe délibérant ou la tutelle technique voire financière.

Dans cet éventail de situations spécifiques en marge d'une bonne gouvernance, les trois (03) cas ci-dessous exposés paraissent suffisamment représentatifs des dérives et autres " fautes de gestion ", constatées dans les structures concernées.

Il s'agit :

- de la mise en œuvre du contrat de concession passé avec la SAP SA ;
- du non-reversement des impôts, taxes et diverses charges sociales retenues à la source ;
- des abandons de créances et des comptes d'attente non apurés.

A. CONTRAT DE CONCESSION DU CONTROLE DU GABARIT, DU POIDS ET DE LA CHARGE A L'ESSIEU

En application du Règlement n° 14/2005/CM/UEMOA relatif à l'Harmonisation des Normes et des Procédures de Contrôle du Gabarit, du Poids et de la charge à l'essieu, dans les Etats de l'UEMOA, le Sénégal a signé avec la SAP SA, un contrat de concession dudit contrôle, sous forme de Contrat de Construction-Exploitation-Transfert (CET), pour une durée de vingt (20) ans.

A travers ce contrat, l'Etat du Sénégal a concédé à la SAP SA, la responsabilité de la collecte des amendes prononcées, en cas d'infraction sur la charge à l'essieu. Pour la répartition du produit des amendes, les dispositions de l'article 30 du contrat de concession, prévoient que l'autorité concédante (Etat/MEFP/Trésor) reçoit l'intégralité des amendes collectées selon la procédure décrite par l'article 35 dudit contrat, reverse 75% au concessionnaire et en garde 25%.

Il a été relevé que le décret prévu à cet effet, n'a pas été pris, contrairement à l'argument développé par le Ministre en charge des Infrastructures, dans son courrier n° 0155/MITTD/Insp.Int/ du 12 février 2015.

Il a également été constaté que, par lettre non datée n°03288/MEF/CAB/MDB, reçue par la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) le 11 mars 2014, le Ministre de l'Economie et des Finances, en violation des dispositions de l'article 35 du contrat de concession, autorise le concessionnaire à domicilier les amendes collectées, dans un compte ouvert en son nom dans une banque de la place, et de procéder au reversement de la quote-part de l'Etat (25% des amendes collectées) au Trésor public .

La quote-part revenant à l'Etat sur le montant des amendes collectées, au titre du contrôle de la charge à l'essieu, n'abonde pas pour l'instant, les ressources destinées au financement de l'entretien routier.

Les vérifications ont néanmoins révélé qu'il a été recouvré, à la date du 31 décembre 2013, tel qu'il ressort du courrier n° 00092/ EGS-YSN-DG/AFP-SN/02 du 25 février 2015 de SAP SA, un montant de trois milliards soixante-quatre millions quatre cent quarante-cinq mille deux cent quatre (3 064 445 204) francs CFA sur lequel 25% revenaient à l'Etat, soit sept cent soixante-six millions cent onze mille trois cent un (766 111 301) francs CFA. Sur cette part de l'Etat, seuls trois cent dix millions (310 000 000) de francs CFA ont été effectivement reversés, à la suite d'un moratoire accordé par les services du Trésor, à raison de trente et un millions (31 000 000) de francs CFA par mois.

Au regard de la nature des recettes et du contrat de concession, cette situation est injustifiable. L'intégralité des recettes recouvrées au titre des amendes doit être reversée au Trésor public, le concessionnaire n'étant que collecteur.

Ainsi, le moratoire qui lui a été accordé par les services du Trésor est donc sans fondement.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan doit :

- **faire prendre un décret fixant la clé de répartition des amendes prononcées en cas d'infraction sur la charge à l'essieu ;**
- **domicilier, sans délai, l'intégralité des amendes collectées dans les livres du Trésor, à charge pour cette administration**

de procéder à la répartition et au reversement des fonds reçus, conformément aux dispositions du contrat de concession ;

- **demander à l'Inspection générale des Finances de contrôler les modalités actuelles de perception et d'utilisation des fonds collectés, au titre des amendes prononcées, à l'occasion des contrôles à l'essieu, par rapport aux dispositions du contrat de concession qui lie l'Etat à SAPSA.**

B. NON-REVERSEMENT DES IMPOTS, TAXES ET DIVERSES CHARGES SOCIALES, RETENUS A LA SOURCE

Dans le cadre du règlement des salaires du personnel des agences et organismes similaires, il est souvent constaté un encours de dettes fiscales, constituées essentiellement de l'Impôt sur le Revenu (IR) et de la Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal (TRIMF) retenus à la source et donnant lieu à l'établissement d'une fiche de Versement de Retenues à la Source (VRS), destinée aux services de recouvrement de la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID).

Sous peine de s'exposer à des pénalités de retard, les redevables doivent procéder au reversement des sommes précomptées, au plus tard le quinze (15) de chaque mois suivant le mois échu considéré.

Pour la constitution d'arriérés de paiement concernant cette catégorie de dépenses, deux (02) cas peuvent se présenter :

- l'ordonnateur, s'abstient d'engager ou d'ordonnancer les montants correspondant à ces retenues opérées sur les salaires des agents. Dans ce cas, tout comptable public, soucieux de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, ne doit pas se limiter à payer uniquement la "*partie nette*" de la masse salariale, en laissant en suspens les autres créances retenues à la source et qui sont d'égal intérêt que les salaires proprement dits ;

- après ordonnancement de la masse salariale brute en termes de consommation de crédits budgétaires, l'AC ne procède qu'au règlement du salaire net des agents et décide de suspendre ou de différer le versement des sommes retenues à la source. Ainsi, cette suspension des paiements des sommes prélevées, peut donner lieu à une constitution d'une *"épargne provoquée"* sur la trésorerie, susceptible d'être recyclée, dans des dépenses autres que celles pour lesquelles elle a été mobilisée.

Dans tous les cas, le non-paiement de ces impôts, taxes et autres charges sociales ne peut être justifié par une insuffisance ou une absence de crédits budgétaires.

C'est d'ailleurs pour parer à d'éventuelles difficultés liées à une insuffisance de crédits que les dépenses de personnel sont toujours dotées, au niveau de l'Etat, de crédits dits *"évaluatifs"* parce que pouvant être dépassés, contrairement aux crédits limitatifs.

La même logique est observée, en ce qui concerne les charges sociales dues à l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité sociale (CSS), au titre des cotisations mensuelles prélevées sur les salaires des affiliés, en sus de la part contributive versée par l'employeur.

Malgré ce dispositif théoriquement efficace et performant, il est à déplorer que plusieurs agences et organismes similaires continuent d'accumuler d'importants arriérés de paiement.

A titre illustratif, l'APROSI traîne une dette fiscale de soixante-quatorze millions trois cent cinquante-deux mille quatre cent quarante-neuf (74 352 449) francs CFA, relative à un non-reversement de la retenue à la source des impôts et taxes sur salaire, au titre de la période allant de janvier à octobre 2008. Pour les années 2006 et 2007, elle a accusé respectivement un passif de quatre-vingt-dix-neuf millions sept cent quatre-vingt et un mille quatre cent soixante-quatre (99 781 464) francs CFA et quatre-vingt-sept millions neuf cent cinquante-quatre mille huit cent quatorze (87 954 814) francs CFA.

Concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui obéit aussi à la règle de la retenue à la source ou du précompte sur les mandats de dépenses

de matériel, cette agence reste devoir à la DGID la somme de quarante millions six cent mille (40 600 000) francs CFA, pour défaut de déclaration et de paiement de la TVA au titre du mois de décembre 2007.

A l'ANAMO également, au 31 décembre 2012, le compte passif enregistrait, entres autres, de la TVA due pour neuf millions deux cent soixante-deux mille (9 262 000) francs CFA et de l'impôt sur le revenu des salariés à reverser, pour cinq millions sept cent vingt et un mille (5 721 000) francs CFA.

Quant à l'ARTP, elle a subi un redressement fiscal sur la TVA concernant les exercices 2003 à 2007 d'un montant de trois milliards cent soixante-cinq millions six cent quatre-vingt-quatre mille six cent soixante-douze (3 165 684 672) francs CFA, relatif à une minoration de chiffre d'affaires taxable, la TVA due sur des rémunérations de dépôt à terme (DAT), et la livraison de travaux immobiliers à un tiers.

De 2008 à 2012, les redressements subis par l'ARTP et confirmés en 2013 par la DGID, se chiffrent à six milliards six cent vingt-six millions deux cent soixante mille neuf cent dix (6 626 260 910) francs CFA de droits simples et à deux milliards trois cent sept millions six cent quarante-huit mille quatre cent vingt-sept (2 307 648 427) francs CFA de pénalités. La somme de ces droits et pénalités s'élève à huit milliards neuf cent trente-trois millions neuf cent trois mille trois cent trente-sept (8 933 903 337) francs CFA.

Au total, l'ensemble de ces retenues opérées sur les mandats régulièrement ordonnancés, au profit du Trésor public ou des organismes sociaux tels l'IPRES et la CSS, doivent faire l'objet d'un règlement dans les mêmes conditions, que les salaires nets et les autres créances dues aux fournisseurs et prestataires.

En leur qualité de simples collecteurs, les responsables des établissements publics, agences et structures similaires, qui s'abstiennent de procéder à leur reversement, outre les pénalités de retard dues par les entités concernées, sont passibles de sanctions, pour détournement de deniers publics.

Dans les mêmes conditions que les salaires et les mandats liquidés au profit de fournisseurs, il doit être procédé au reversement systématique des sommes retenues à la source, pour le compte du Trésor public et des organismes sociaux bénéficiaires.

C. ABANDONS DE CREANCES ET COMPTES D'ATTENTE NON APURES

Outre la prolifération de créances douteuses, souvent constituées dans des conditions non transparentes au niveau de certaines structures décentralisées, celles-ci peuvent en arriver à prendre des décisions de remises de dettes ou d'abandon de créances en dehors de leur champ de compétence.

C'est ainsi que le Collège de l'ARTP a décidé, par délibération du 09 janvier 2014, un abandon de créance relatif à des redevances de 2010 à 2011, d'un montant de huit milliards douze millions trente-trois mille deux cent trente-deux (8 012 033 232) francs CFA, au profit d'un opérateur de téléphonie.

L'organe délibérant a également décidé l'exonération de paiement de redevances dues au titre des années 2012 et 2013. Or, aucune disposition des lois et règlements régissant le Collège ne lui confère ce pouvoir.

En prenant ces décisions, le Collège a outrepassé ses pouvoirs et fait perdre au Trésor public des ressources importantes, sans égard pour le fait que l'annulation de ces dettes est de nature à fausser le jeu de la concurrence dans le secteur.

Une telle mesure n'aurait pas dû être prise, car ces créances constituent des dettes fiscales dont l'annulation relève de la loi.

Dans la même tendance de non-recouvrement de créances dues aux agences et autres établissements publics, il y a la survivance de comptes débiteurs dits d'attente, non régularisés sur une longue période, contrairement aux exigences comptables en la matière.

En effet, pour une correcte application des normes comptables, les comptes d'attente doivent être apurés, dans la gestion au cours de laquelle les soldes anormaux ont été constatés.

En guise d'illustration, la revue des comptes d'attente de l'ARTP fait état de montants débiteurs présents sur les comptes depuis 2008 au moins, pour un montant total d'un milliard deux cent quatre-vingt-neuf millions cent quatre-vingt-dix mille cinq (1 289 190 005) francs CFA. Ces comptes concernent des sommes dues par la Présidence de la République, pour deux cent trente-deux millions deux cent dix-neuf mille trois cent soixante-quinze (232 219 375) francs CFA, l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), pour un montant de cent cinquante-six millions neuf cent soixante-dix mille six cent trente (156 970 630) francs CFA et le reliquat dû par le Trésor, au titre de la part de l'ARTP sur le prix de cession de la troisième licence, représentant un montant de neuf cents millions (900 000 000) de francs CFA.

Il est impérieux d'inviter :

- **les organes délibérants à rapporter toute délibération relative à un abandon de créances, n'entrant pas dans leur champ de compétence ;**
- **les agents comptables, en relation avec la direction générale des structures concernées, de mettre en œuvre toutes les diligences nécessaires à l'apurement des comptes d'attente, concomitamment avec le recouvrement des créances en suspens.**

CHAPITRE III. ETABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTE

Les années "90" se caractérisent par une récurrence des critiques à l'égard du système hospitalier. Il est dénoncé un hôpital public insensible, manquant de moyens, de ressources, peu attentif aux usagers et aux citoyens. Pour remédier à cet état de fait, une réforme hospitalière a été introduite par deux (02) lois complémentaires, la loi n° 98-08 du 02 mars 1998 portant réforme hospitalière et la loi n° 98-12 du 02 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics de santé.

Cette réforme qui est l'aboutissement d'un long processus participatif et inclusif, a pour objectif l'amélioration des performances des hôpitaux, aussi bien sur le plan de la gestion, que celui de la qualité des soins. Elle combine, en quelque sorte, l'exigence du service public incarné par les administrations, avec l'esprit d'entreprise qui caractérise le secteur privé.

Aujourd'hui, dix-huit (18) ans après, force est de reconnaître qu'il subsiste des interrogations, sur les résultats de la réforme. En effet, des incompréhensions, l'insatisfaction des clients et des dysfonctionnements récurrents continuent d'être notés, se traduisant notamment par :

- de nombreux conflits sociaux et de leadership sur fond de revendications de hausses des salaires, de primes et d'avantages en nature émaillant la continuité, la stabilité, voire l'offre de soins aux populations ;
- l'inexistence d'un dialogue social par le biais de contributions positives, mutuellement profitables, entre les acteurs du secteur de la santé ;
- une paix sociale quasi-impossible, en l'absence d'une vision partagée, pourtant recherchée par la réforme hospitalière qui a institué la représentation des usagers, du personnel médical et du personnel en général, au niveau des conseils d'administration, de comités ou conseils consultatifs, etc. ;
- des malades exclus des soins et de la prise en charge, parfois "séquestrés", en attente du paiement de leurs frais de consultation ou d'hospitalisation ;

- le surendettement chronique des hôpitaux.

Cette situation a conduit l'IGE à se pencher sur le fonctionnement des hôpitaux. Ainsi, parallèlement à l'évaluation de la réforme, des audits administratifs, financiers et comptables ont été menés sur un échantillon assez représentatif d'Etablissements publics de Santé (EPS), dans le cadre de l'analyse de l'état de la Gouvernance. Ces audits ont concerné l'Hôpital Principal, le Centre hospitalier Aristide Le Dantec, le Centre hospitalier Albert Royer, le Centre hospitalier Heinrich LUBKE, le Centre hospitalier départemental de Kaffrine, le Centre hospitalier régional de Tambacounda, le Centre hospitalier national de Pikine, le Centre hospitalier national de Fann et l'Institut d'Hygiène sociale. Il s'y ajoute également les Hôpitaux de MBOUR, de THIES et de TOUBA.

Quant à l'évaluation, la taille de l'échantillon est représentative de tous les niveaux d'EPS, à savoir les niveaux I, II et III.

La synthèse de l'ensemble de ces travaux est restituée à travers le présent chapitre, consacré au fonctionnement des EPS et articulé autour de leur cadre administratif, d'une part et de leurs finances, d'autre part.

SECTION 1 : CADRE ADMINISTRATIF DES EPS

Le cadre administratif des hôpitaux est régi par les décrets n° 98-701 du 26 août 1998 relatif à l'organisation des établissements de santé hospitaliers et n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé.

Ces textes instituent des organes et régissent le fonctionnement des EPS.

SOUS-SECTION 1. LES ORGANES

Les organes passés en revue sont, d'une part, les organes institutionnels constitués du conseil d'administration (CA) et de la direction, et, d'autre part, les organes consultatifs que sont les commissions médicales d'établissement (CME) et les comités techniques d'établissement (CTE).

A. CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION

1. Le conseil d'administration

En tant qu'établissements publics jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les hôpitaux sont dotés de CA, composés de personnalités d'origines diverses.

Le décret n° 98-701 du 26 août 1998 précité institue le CA, alors que le décret n° 98-702 du 26 août 1998 précise ses missions, ainsi que son organisation et son fonctionnement.

Le CA a pour principale mission de définir les orientations stratégiques de l'établissement. Il délibère ainsi, sur toutes les mesures concernant la gestion de l'EPS, le rapport de gestion et le rapport social. Il est en outre tenu informé des directives issues des rapports des corps et organes de contrôle et s'assure de leur application.

De manière générale, les membres du CA sont désignés parmi :

- les élus des collectivités locales ;
- les personnalités qualifiées ;
- les représentants du personnel ;
- les représentants des commissions consultatives ;
- les représentants des usagers ;
- les représentants de l'Administration ;
- les représentants des organismes de prévoyance sociale.

Le directeur de l'établissement et l'agent comptable participent aux travaux du Conseil, avec voix consultative.

La durée du mandat des administrateurs est de trois (03) ans renouvelables.

Les missions d'audit et d'évaluation effectuées auprès des EPS ont permis de relever plusieurs manquements relatifs au fonctionnement de leur CA.

Aux termes de l'article 6 du décret n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé, les CA se réunissent au moins trois (03) fois par an, en session ordinaire et en session extraordinaire, en cas de besoin.

Toutefois, cette disposition n'est pas rigoureusement respectée. En effet, il a été constaté que le CA de l'Hôpital régional de Tambacounda ne se réunit que deux (02) fois par an, soit une session pour adopter le budget et une autre, pour approuver les états financiers.

Au Centre hospitalier national Matlaboul Fawzaïni de Touba, le CA ne s'est réuni que deux fois, depuis 2013. A l'Hôpital départemental de Kaffrine, le Conseil a été mis en place avec du retard, à la suite de l'érection du centre de santé en hôpital de niveau I.

Au-delà de la question relative à la fréquence de la tenue des réunions statutaires, les CA des hôpitaux ne parviennent pas à exercer la plénitude de leurs missions.

C'est ainsi que, conformément à l'article 10 de la loi n° 98-12 du 02 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics de santé, le CA doit adopter un budget présenté par service. Or, il a été constaté à l'Hôpital Aristide Le Dantec, que le budget est établi en bloc, pour l'ensemble de la structure, ce qui ne permet, ni de responsabiliser de ce point de vue les chefs de service, ni de les interpeller, en cas de manquement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la première phase de l'Acte III de la décentralisation (loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales) a quelque peu contribué à déstabiliser le fonctionnement des CA, notamment du fait de la suppression de la région et de l'avènement du département comme collectivité locale. En effet, les présidents de conseils régionaux étant, de droit, présidents de CA, aucune disposition réglementaire relative à la désignation du président du CA de l'établissement public de santé hospitalier de premier et de second niveau, n'a été prise.

Face à ce vide juridique, c'est le vice-président, élu parmi les personnes ayant voix délibérative, qui assure les fonctions de président dudit CA. En réalité, il s'avère que la désignation du vice-président, bien que prévu

par le troisième alinéa de l'article 4 du décret n° 98-702 du 26 Août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé, a influé négativement sur le fonctionnement des EPS des premier et deuxième niveaux.

Ainsi, les faits suivants ont été constatés :


- des vice-présidents ayant remplacé des présidents de conseil régional à la tête des CA de ce type d'établissement, évitent de prendre des décisions importantes portant sur la gestion. C'est ainsi qu'à l'exception des vice-présidents des EPS de Mbour, Kaffrine et Toubia Ndamatou, les autres se sont limités à convoquer des sessions budgétaires, pour éviter le blocage du fonctionnement de leurs établissements ;
- la négligence et la non-prise en compte des questions concernant l'exécution du budget, les conventions de coopération et accords entre hôpitaux, la performance des services ou les tarifs hospitaliers ;
- la non-représentation des syndicats, ou à tout le moins du syndicat le plus représentatif, au sens des dispositions du Code du travail ;
- une incertitude dans l'exercice de la tutelle des établissements publics de santé hospitaliers de niveau II, suite à la suppression de la Région qui polarisait trois (03) départements, devenus eux-mêmes, collectivités locales, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation ;

Au total, il a été noté que les CA sont confrontés à des contraintes d'ordre institutionnel qui entravent leur bon fonctionnement.

Il est utile de signaler qu'en vertu de la loi n° 2016-28 du 19 août 2016 modifiant la loi n° 98-12 du 02 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics de santé, la présidence des CA des EPS des premier et second niveaux est désormais confiée au président de conseil départemental ou au maire de ville exerçant les compétences de président de conseil départemental. Toutefois, lorsque le périmètre du département ne correspond pas au territoire de ville, la présidence du CA est assurée par :

- le maire de la ville, si l'EPS se trouve sur le territoire de la ville ;
- le président du conseil départemental, si l'EPS se trouve en dehors du territoire de la ville.

Il y a lieu de noter que la présidence des EPS de niveau III est assurée par une personne qualifiée et nommée par décret, sur proposition du ministre chargé de la Santé.

 **Il importe de veiller à la régularité des réunions du Conseil d'Administration des Etablissements publics de santé. Ces réunions doivent se tenir au moins trois (03) fois par an en session ordinaire et, en cas de besoin, en session extraordinaire.**

2. La direction

Le directeur d'EPS est nommé, par décret, parmi les agents de la hiérarchie A, après avis du CA et pour une durée de quatre (04) ans renouvelable.

Conformément à l'article 14 du décret n° 98-702 du 26 août 1998, le directeur d'EPS :

- représente l'EPS en justice et dans tous les actes de la vie civile ;
- assure la gestion générale de l'établissement ;
- prépare les réunions du CA et en assure le secrétariat, exécute les résolutions du CA et les décisions prises par les autorités de tutelle ;
- prépare aussi le projet de règlement intérieur de l'établissement ;
- fournit au CA les informations qu'il demande et lui présente, annuellement, un rapport sur la gestion de l'établissement ;
- recrute le personnel régi par le Code du travail et a autorité sur les services ;
- veille au bon fonctionnement de l'établissement et prend, à cet effet, dans la limite de ses attributions, les initiatives et décisions nécessaires.

Il a accès à tous les documents comptables et peut déléguer sa signature à l'un des membres de son équipe.

Malgré le rôle important qui leur est dévolu, certains directeurs d'EPS interrogés, n'ont pas une appréciation positive de l'exhaustivité de leurs attributions. Ils pensent même que leurs prérogatives ne sont pas clairement spécifiées et qu'ils ont des pouvoirs limités par la tutelle.

En effet, ils souffrent de beaucoup d'immixtion et de mesures prises à leur insu, ce qui obère leur autonomie.

En tout état de cause, il appartient aux directeurs de faire la preuve de leur compétence et de leur capacité à obtenir des résultats. Pour ce faire, leur nomination devrait être assujettie à la signature d'un contrat de performance, avec des indicateurs de gestion. C'est, entre autres, ce que la réforme doit rectifier, pour être en phase avec la réalité du management public actuel.

B. ORGANES CONSULTATIFS

La réforme a été un processus participatif et inclusif. Elle visait l'amélioration de la qualité du management et la qualité des outils de gestion.

1. Les commissions médicales d'établissement

Les commissions médicales d'établissement (CME) illustrent cette volonté de gestion participative et l'option de responsabiliser davantage les médecins, dans le cadre d'une commission dont les attributions sont prévues par l'article 2 du décret n° 98-701 du 26 août 1998 relatif à l'organisation des établissements publics de santé hospitaliers.

La CME, organe consultatif sur les questions médicales, les orientations stratégiques, le projet médical, l'exécution budgétaire, se compose de l'ensemble des chefs des services médicaux, pharmaceutiques et odontologiques, ainsi que de trois (03) représentants des corps des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes, élus par leurs pairs. Le président est élu, parmi les chefs de service, par les membres de la commission.

Quasiment tous les médecins reconnaissent que la mise en place de la CME est une excellente initiative de la réforme hospitalière, du fait qu'elle a permis leur responsabilisation dans la gestion des hôpitaux, pour tout ce qui concerne, par exemple, l'élaboration du projet d'établissement et du projet médical dont les médecins sont les principaux maîtres d'œuvre.

L'analyse du fonctionnement des CME, a permis de faire les principaux constats suivants :

- d'une manière générale, si les CME se réunissent régulièrement, conformément aux dispositions réglementaires, au niveau de plusieurs EPS, la plupart des réunions sont quasiment consacrées à l'examen de problèmes concernant la corporation médicale ;
- les médecins membres des CME souhaitent une plus grande prise en compte de leurs avis, dans la gestion des établissements ;
- au niveau de certains EPS, les budgets, bien qu'élaborés avec l'implication des responsables d'unités médicales et consolidés par le Contrôleur de gestion, ne sont pas toujours présentés aux CME, comme c'est le cas à l'Hôpital Matlaboul Fawzaini ;
- du fait de contraintes budgétaires et financières, les mesures recommandées par les CME ne sont généralement pas appliquées ;

En dépit des dysfonctionnements relevés ci-dessus, il convient de faire ressortir les bonnes pratiques expérimentées, voire appliquées, par certaines commissions. C'est notamment le cas de :

- la consultation des CME sur toutes les questions d'ordre technique, telles que le recrutement des médecins et leur implication dans la préparation et l'exécution des budgets ;
- la collaboration des présidents de CME avec différents directeurs d'établissement, à l'occasion de réunions de staff ;
- la contribution de certaines CME à l'élaboration de plans de formation continue du personnel ;
- la spécialisation au sein de certaines CME, comme par exemple à Mbour où des sous-commissions ont été spécifiquement chargées

de domaines particuliers, tels que les ressources humaines, la qualité et l'amélioration des pratiques professionnelles, ainsi que la coopération internationale.

Au total, le rôle des CME est primordial, car responsabilisées, elles sont un levier de management participatif, de motivation, ainsi que d'analyse préalable et approfondie des décisions parfois complexes, des risques et des enjeux.

Les mesures suivantes devraient être mises en œuvre :

- **améliorer le fonctionnement des commissions médicales d'établissement, en systématisant la concertation avec l'ensemble de l'équipe technique (médecins, pharmaciens, etc.), dans un esprit de responsabilité et de gestion participative, orientée vers les performances ;**
- **revoir la composition des commissions médicales d'établissement, pour tenir compte des spécificités et du classement des hôpitaux, en y incluant des universitaires.**

2. Les comités techniques d'établissement

Présidé par le directeur de l'EPS, le comité technique d'établissement a été créé par l'article 25 de la loi n°98-08 du 02 mars 1998 portant réforme hospitalière. Il est composé d'un (01) représentant de chaque catégorie du personnel, désigné par ses pairs et se réunit au moins deux (02) fois par an.

Le comité technique d'établissement (CTE) est obligatoirement consulté, sur :

- toutes les questions touchant à l'hygiène et à la sécurité dans l'établissement ;
- le projet d'établissement, les programmes relatifs aux travaux et aux équipements ;
- les conditions et l'organisation du travail dans l'établissement, notamment les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail ;

- la lutte contre les infections nosocomiales et autres pathologies liées aux soins ;
- la politique générale de formation du personnel et, notamment, le plan de formation ;
- les modalités d'une politique d'intéressement.

Toutefois, à la pratique, il a été constaté au sein de certains de ces comités :

- un défaut de fonctionnement, dû au fait que les directeurs qui exercent la fonction de président de CTE se heurtent souvent à un climat social hostile, les poussant ainsi à convoquer les réunions de manière sporadique ou à ne pas les tenir du tout ;
- des activités strictement confinées aux avis sur les projets de budget, à l'état d'exécution budgétaire et aux questions relatives à l'hygiène et à la bonne gouvernance. Le rôle du CTE ne doit pas se limiter à donner un avis sur le budget, mais aussi sur les autres questions relevant de sa compétence, notamment les plans de formation.

Il est à noter, par ailleurs, qu'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été introduit dans le dispositif des EPS, par l'article 25 de la loi n° 2015-12 du 03 juillet 2015 modifiant la loi n° 98-08 du 02 mars 1998 portant réforme hospitalière.

SOUS-SECTION 2. FONCTIONNEMENT

Pour analyser le fonctionnement des EPS, en rapport avec les objectifs de qualité des soins et d'efficacité de la gestion, il convient d'apprécier les projets d'établissement et la gestion du personnel.

A. PROJET D'ETABLISSEMENT

L'article 23 de la loi n° 98-08 du 02 mars 1998 énonce l'obligation pour les EPS d'élaborer un projet d'établissement. Celui-ci définit les objectifs généraux, dans le domaine médical et des soins infirmiers, de l'enseignement et de la recherche, de la politique sociale, de la formation, de la gestion et du système d'information. Ainsi, le projet

d'établissement se présente comme le cadre et le pilier d'un processus de management et de planification stratégique, et de gestion axée sur les performances, en ce qui concerne le cœur de métier de l'hôpital.

En outre, le projet d'établissement, élaboré pour une durée de cinq (05) ans, doit être compatible avec la carte sanitaire et prendre en compte les projets, présentés par les différents chefs de services. Cette démarche témoigne du souci de cohérence, aussi bien en interne pour chaque EPS, que dans le cadre de la politique globale de l'Etat.

En pratique, le projet d'établissement doit permettre :

- de projeter l'hôpital dans l'avenir en adaptant le tissu hospitalier aux besoins de la population ;
- d'identifier les problèmes à résoudre et prendre en charge les enjeux de qualité et de performance, en terme de productivité ;
- de constituer « *un document technique et financier* » sur lequel repose l'ensemble de l'organisation et le développement de chaque EPS ;
- de décrire et chiffrer les actions envisagées, mais aussi montrer le bien-fondé des décisions proposées en termes d'efficacité, d'efficience et de viabilité à long terme de l'hôpital ;
- de mobiliser l'ensemble du personnel de l'hôpital autour d'objectifs communs.

L'évaluation de certains projets d'établissement, élaborés pour la période 2002 -2006, a permis de relever que les performances sont inégalement réparties. En effet :

- certains projets, bien que finalisés, n'ont pas reçu le financement requis ;
- dans certains EPS, la planification financière et budgétaire, n'a pas été adossée au projet d'établissement, introduisant un décalage entre la planification stratégique et la budgétisation ;

- il a été observé une capacité inégalement répartie, parfois inexistante, à formuler une stratégie qui influence les acteurs et les parties prenantes de la réforme et qui induit des résultats positifs ;
- malgré l'achèvement de la première génération de projets d'établissement, ceux-ci, à de rares exceptions, n'étaient pas validés, financés et mis en œuvre, ce qui a entraîné une discontinuité, dans le processus d'élaboration des projets d'établissement.

En conséquence, il reste à construire un véritable management stratégique hospitalier. Il est nécessaire, pour ce faire, de décliner des politiques et des stratégies internes pertinentes au niveau des EPS permettant d'atteindre les objectifs définis par les lois et les règlements. Les compétences doivent exister au sein des EPS eux-mêmes.

Au total, il s'agit :

- de transformer sensiblement la manière de travailler, c'est-à-dire sortir de la gestion au jour le jour ;
- d'adosser la planification financière et budgétaire de chaque EPS à son projet d'établissement et de mobiliser les moyens de son financement ;
- de se doter d'une déclaration de mission, par laquelle chaque EPS décline sa raison d'être, ses valeurs, son domaine d'activité et ses priorités ;
- de passer des plans stratégiques aux plans d'actions ;
- d'agir et évaluer sur la base d'indicateurs de performance, de tableaux de bord et de rapports de performance.

Il importe que les EPS se dotent d'un projet d'établissement validé et disposent des ressources nécessaires au financement de sa mise en œuvre. Dans cet ordre d'idée, ils devront élaborer une déclaration de mission et de vision, déclinée en plans stratégiques et en plans d'actions, suivant un processus participatif et consensuel, pour une meilleure appropriation par les différents acteurs.

B. PERSONNEL

Le personnel des EPS est constitué, aux termes des dispositions de l'article 16 du décret n° 98-702 du 26 août 1998, portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé, des fonctionnaires et agents non fonctionnaires "*affectés*" par l'Etat dans ces structures, par les formes et procédures prévues par les statuts ou textes, les personnels d'appoint mis à leur disposition par les collectivités locales et ceux qu'ils ont directement recrutés.

De nombreux manquements et irrégularités ont été relevés, aussi bien en ce qui concerne les conditions de recrutement, qu'en ce qui concerne la gestion de ces différentes catégories de personnel.

En effet, dans nombre de structures de santé, des recrutements sont effectués sans création préalable de postes budgétaires. En dehors de l'impact des dépenses de personnel sur le budget, on assiste à l'application de statuts et de grilles salariales disparates, facteurs de conflits sociaux, avec un personnel régi, selon les cas, par le Statut général de la Fonction publique, les statuts spéciaux régissant les personnels militaires et universitaires, le Code du Travail et la Convention collective du Commerce. Il s'y ajoute un personnel dit communautaire, régi par des contrats à durée déterminée, parfois plusieurs fois renouvelés, en violation des dispositions du Code du Travail.

Il en résulte donc que la gestion des rémunérations n'obéit pas à des critères d'équité et ne se réfère ni à une grille salariale pertinente, ni à l'ancienneté des agents. En effet, pour toutes les catégories d'agents contractuels, on se réfère tantôt à la Convention collective du Commerce, à des primes et indemnités variables d'un agent à un autre, pour des personnes exerçant des fonctions similaires, sinon équivalentes. En outre, le système d'incitation existant ne correspond pas à la réalisation de performances certaines et finit par épouser les contours d'une "*subvention*" aux employés.

De façon générale, il est apparu une diversité de situation sur le personnel des EPS. Si, dans certains cas, il est constaté un sureffectif,

notamment pour les contractuels ou les personnels irrégulièrement recrutés comme prestataires (Hôpital de Kaffrine où ils représentent 49 des 79 agents), dans d'autres cas il est relevé une insuffisance du personnel qualifié, en particulier des spécialistes, recherchés pour accroître la qualité des soins, objectif majeur de la réforme hospitalière. Cette situation est observée à l'Hôpital Principal de Dakar, où prévaut une insuffisance des spécialistes en pédiatrie et en psychiatrie.

Il en est ainsi du service des soins infirmiers, constitué, dans la plupart des établissements, d'une seule personne dont le profil ne correspond pas toujours à celui qui est prescrit par les textes. Dans certains cas, le responsable du "service" n'a manifestement pas les compétences nécessaires, pour exercer sa mission.

Ce déficit de spécialistes caractérise également des services autres que médicaux, comme les services administratifs. Ceci explique des anomalies récurrentes dans la gestion du personnel des EPS, caractérisées par une mauvaise tenue des dossiers individuels, un système de pointage archaïque ou inexistant, etc.

Il convient de formaliser dans un manuel de procédures, un processus de recrutement, fondé sur des appels à candidature, décrivant les profils des postes, conformément aux besoins exprimés par les services utilisateurs.

Il s'agira aussi de mettre en place une procédure d'évaluation, axée sur des critères de performance qui permettent de déterminer de façon pertinente, la consistance des motivations financières à octroyer au personnel.

SECTION 2 : CADRE FINANCIER DES EPS

L'objectif principal de la réforme hospitalière, au regard de la gestion financière, a été d'assurer la pérennité et le développement des hôpitaux, lesquels doivent fonctionner selon une gestion saine et performante. La délivrance de soins de qualité, au meilleur coût possible, est assujettie à cette condition. En effet, l'état des finances constitue une donnée essentielle, pour apprécier la situation des EPS.

A cet égard, le décret n° 98-702 du 26 août 1998, portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé, traite des finances des hôpitaux, notamment en ses articles 17 à 21. Les composantes des ressources et des charges, ainsi que la comptabilité qui leur est applicable y ont été énoncées.

L'examen du cadre financier des EPS est l'occasion de passer en revue, d'une part la collecte et la gestion des ressources et d'autre part, la comptabilité.

SOUS-SECTION 1. COLLECTE ET GESTION DES RESSOURCES

L'article 17 du décret n° 98-702 du 26 août 1998 précité, détermine les différentes origines des ressources des EPS et les charges qu'ils doivent supporter, aussi bien en budget de fonctionnement, qu'en budget d'investissement.

Si, en théorie, il n'y a aucune difficulté pour la mise en œuvre de telles prévisions, dans la pratique, la mobilisation et l'allocation des ressources constituent une autre réalité qu'il convient d'analyser pour mieux apprécier leur fonctionnement.

A. MOBILISATION DES RESSOURCES

Les ressources ordinaires des EPS sont constituées par les dotations de l'Etat et des collectivités locales, les ressources générées par leurs activités, les dons et legs acceptés par le conseil d'administration, les financements extérieurs au titre de la coopération internationale, ainsi que les emprunts et les subventions.

Les deux (02) premières sources citées, sont les plus déterminantes et posent le plus de problèmes pour leur mobilisation, en termes de mise à disposition.

1. Dysfonctionnement du système d'information

S'agissant des ressources propres, il apparaît que la difficulté principale de leur mobilisation est liée à la défaillance du système d'information.

En matière financière et comptable, il y a une absence de système intégré permettant de mettre en synergie les services de facturation et

les services de recouvrement. Ainsi, d'un EPS à un autre, on constate une diversité de situations.

A l'Hôpital Aristide Le Dantec, de nombreuses opérations déterminantes et répétitives sont encore réalisées manuellement, au niveau du circuit allant de l'accueil du malade, à l'encaissement des recettes issues des prestations, d'où des risques de lenteurs, d'erreurs, ou de fraudes préjudiciables à l'établissement. En effet, en l'absence d'un service informatique central, la sécurité et la pérennité de l'information ne sont pas assurées.

A l'Hôpital Principal, il n'y a pas la certitude, au sein des différents départements cliniques ou médico-techniques, que les divers actes, prestations et prescriptions pratiqués (consultations, analyses, radiographies, échographies, etc.) sont saisis dans les dossiers administratifs des malades, correctement et de manière exhaustive.

En effet, la fiche de relevé individuel qui est un récapitulatif de l'ensemble des prestations offertes à un malade, constitue la preuve matérielle de la réalité des actes pratiqués et des prestations fournies, et sert de base de facturation. Cette fiche permet de valider la facturation des prestations effectuées et doit être signée, par les différents intervenants dans la réalisation desdits actes.

L'utilisation de cette fiche n'a pas été généralisée dans tous les services de l'Hôpital Principal de Dakar et a même été supprimée, à la Crèche et en Pédiatrie. En l'absence de cette fiche dûment servie, les services dédiés à la facturation ne peuvent pas certifier que tous les éléments sont correctement saisis par les infirmiers majors, dans le logiciel de facturation.

En conséquence, il existe le risque élevé d'une appréciation non-exhaustive des recettes de cet hôpital.

A l'Hôpital de Pikine par exemple, il a été constaté une multitude de logiciels comptables n'ayant aucune interface entre eux, comme c'est le cas entre le logiciel de facturation et celui de la comptabilité. A cet égard, des écarts apparaissent souvent entre le montant des recettes facturées sur les soins médicaux, ainsi que sur les produits pharmaceutiques et les recettes effectivement comptabilisées. Ces écarts s'élèvent, pour l'année

2008, à cent soixante-dix-sept millions soixante-cinq mille huit cent quarante et un (177 065 841) francs CFA et, pour 2010, à quatre cent vingt-huit millions neuf cent soixante-seize mille cinq cent soixante-douze (428 976 572) francs CFA.

En dehors des questions relatives au système d'information, les diligences entreprises, pour l'encaissement des créances se heurtent à l'inexistence de procédure formalisée de suivi des recouvrements et à une politique performante en la matière.

2. Absence de suivi du recouvrement

D'autres manquements ont été relevés dans les EPS, relativement au suivi du recouvrement de leurs recettes.

A titre illustratif, à l'Hôpital Aristide Le Dantec, il a été relevé l'absence d'un plafond de crédit pour les clients à terme et l'existence, au titre de la période 2001 à 2008, de soldes de comptes de clients douteux, arrêtés à cent soixante-dix-sept millions sept cent quarante-huit mille cent cinquante-huit (177 748 158) francs CFA non encore recouverts,

A l'Hôpital de Kaffrine, divers manquements concourent à une contreperformance dans la mobilisation des ressources, ce qui entraîne une sous-évaluation des recettes. Les manquements dont il s'agit concernent, entre autres, l'absence de contrôle périodique des registres des consultations et les ventes de médicaments, le non suivi des encaissements provenant des prises en charge, la non-exhaustivité du suivi des paiements effectués par les patients, le non reversement des recettes dans les comptes bancaires à période régulière.

Aux Hôpitaux de Diourbel et de Touba, les carnets de facturation ne sont ni cotés, ni paraphés et ne font l'objet d'aucun suivi, ce qui engendre un important risque de déperdition de recettes. Il s'y ajoute, également une défaillance dans le traitement des factures. A Diourbel, des délais moyens de deux (02) mois pour le traitement des factures ont été observés, pour les exercices 2010 à 2012, alors qu'à Touba, sur la même période, des factures d'IPM et de mutuelle mettent parfois dix (10) mois, sans être traitées.

Au-delà de ces manquements, les EPS sont aussi confrontés à des difficultés de recouvrement de leurs créances, tenant davantage à la qualité des clients.

3. Défaillances de clients particuliers

Hormis le cas des clients dont la solvabilité est douteuse, notamment ceux pris en charge au titre des urgences, l'Etat et ses démembrements ne sont pas toujours de bons payeurs. L'exemple de l'Hôpital Principal de Dakar illustre parfaitement cette situation. Ainsi, au 31 décembre 2012, les créances suivantes ont été enregistrées :

- trois cent quarante-neuf millions huit cent quarante mille quatre cent quarante (349 840 440) francs CFA, pour des impayés sur les aaccidentés de la voie publique ;
- deux milliards trois cent quarante-sept millions cinq cent cinquante-huit mille quatre cent trente-six (2 347 558 436) francs CFA, pour des impayés, au titre du Plan Sésame ;
- huit cent vingt millions (820 000 000) de francs CFA sur le Centre des Œuvres universitaires de Dakar (COUD) ;
- cent cinquante millions (150 000 000) de francs CFA sur la Présidence de la République.

Pour cet EPS, en une année, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2012, les créances clients sont passées de vingt-deux milliards quatre cent quatre-vingt-six millions (22 486 000 000) de francs CFA à vingt-quatre milliards quatre cent soixante et un millions (24 461 000 000) de francs CFA, soit une hausse d'un milliard neuf cent soixante-quinze millions (1 975 000 000) de francs CFA.

En tout état de cause, l'exécution budgétaire révèle, néanmoins, des taux de réalisation corrects en 2014. Il importe à ce niveau, de s'interroger sur la sincérité des prévisions de recettes et sur la qualité de l'évaluation des recettes potentielles.

Pour ce qui est des dettes de l'Etat et de ses démembrements vis-à-vis des EPS, il y a lieu de faire déterminer leur montant exact, en vue de leur apurement.

☞ **Toutes dispositions utiles devraient être prises, notamment grâce à un système d'information performant et mettant en synergie les services de facturation et ceux du recouvrement, en vue de la mobilisation optimale des ressources financières des Etablissements publics de santé.**

B. ALLOCATION DES RESSOURCES

L'analyse de l'exécution budgétaire des EPS a permis de relever les constats suivants, en matière de dépenses :

- les dépenses de fonctionnement, qui constituent l'essentiel des charges des EPS, concernent le mobilier et le matériel de bureau, les produits pharmaceutiques, la buanderie, l'alimentation des malades, les consommables médicaux, le paiement des salaires et des indemnités, ainsi que les impôts et taxes ;
- les dépenses d'investissement, relatives notamment à l'acquisition et au renouvellement du matériel, à la réhabilitation des locaux et à l'achat d'équipements, impactent fortement la qualité des soins et le relèvement du plateau médical ;
- l'acquisition de matériels et d'équipements médicaux constitue la portion congrue des budgets des EPS ;
- le volume des dépenses d'investissement rapportées aux dépenses totales est relativement faible. Le meilleur taux est observé à Thiès, avec 24,62%, suivi de Kaolack, Ziguinchor et Kaffrine, où il est, respectivement, de 20,24%, 20,11% et 16,76%.

Par ailleurs, l'analyse des résultats d'exploitation des EPS se caractérise par :

- des ressources insuffisantes, pour couvrir les dépenses d'exploitation ;
- le poids excessif des dépenses de personnel sur les charges d'exploitation, par rapport aux ressources dont dispose l'hôpital.

L'insuffisance des ressources propres ne saurait être la seule raison d'un manque de rentabilité et de performance économique. L'importance des

charges d'exploitation s'explique par la place prépondérante occupée par les dépenses de personnel qui, dans certains EPS, varient entre 40 et 51%, alors que la norme est de 35%.

La gestion des rémunérations n'obéit pas à des critères d'équité et ne se réfère ni à une grille salariale pertinente, ni à l'ancienneté des agents. En effet, pour toutes les catégories d'agents contractuels, les EPS se réfèrent, tantôt à la Convention collective du Commerce, tantôt au Code du Travail.

En sus des salaires, des primes d'intéressement sont payées au personnel. Ces primes sont plafonnées à 25% des recettes, à l'exclusion des revenus de la pharmacie, des dons et legs et des subventions, aux termes de la lettre circulaire n° 004485 du 10 juillet 2000.

Toutefois, les pratiques en vigueur ne respectent pas ces prescriptions. De plus, ce système d'incitation n'est pas assujéti à la réalisation de performances, mais apparaît comme une gratification.

Au demeurant, la question se pose de savoir si une lettre circulaire suffit à créer des droits générateurs de dépenses.

En tout état de cause, une telle situation entraîne des disparités imposant la nécessité d'améliorer l'équité des rémunérations entre personnels régis par des statuts différents, sans oublier le fait qu'il n'existe pas de relations entre la motivation financière octroyée au personnel et le système d'évaluation des performances.

SOUS-SECTION 2. COMPTABILISATION DES RESSOURCES

La présente sous-section traite de la comptabilisation des ressources, sous l'angle de la comptabilité générale, de la comptabilité analytique et de la comptabilité des matières.

A. COMPTABILITE GENERALE

L'article 20 du décret n° 98-702 du 26 août 1998 précité fait obligation aux EPS de tenir une comptabilité et d'élaborer des états financiers

accompagnés de notes annexes, conformément au plan comptable en vigueur au Sénégal.

Dans la pratique, ils se conforment à cette obligation légale, même s'il a été relevé divers manquements dans la tenue de la comptabilité.

A ce sujet, les immobilisations ne sont pas convenablement enregistrées. Ainsi, soit elles sont enregistrées avec beaucoup de retard, soit elles ne le sont pas du tout.

A titre illustratif, à l'Hôpital de Pikine, les bâtiments, le terrain d'assiette et un certain nombre d'actifs n'ont été valorisés qu'en 2011, alors que ces immobilisations ont été mises en service ou réceptionnées au cours de l'exercice 2006.

A l'Hôpital Principal de Dakar, les rapprochements entre les acquisitions comptabilisées et celles figurant en comptabilité des matières font ressortir un écart significatif d'un milliard trente-six millions (1 036 000 000) de francs CFA, entre le patrimoine immobilier de l'hôpital, comptabilisé au 31 décembre 2012 et celui recensé par la comptabilité des matières à la même date.

Il a été constaté, en outre, que des immobilisations déjà réceptionnées et figurant dans le fichier de la comptabilité des matières, ne sont pas enregistrées. Il s'agit :

- des travaux de réhabilitation des installations électriques et de la rénovation des installations du service de stérilisation, effectués en 2009, pour un montant de six cent quatre-vingt-dix-sept millions (697 000 000) de francs CFA ;
- de la construction de pharmacies, l'installation et la mise en service de chambres froides, en 2010, pour un montant de trois cent soixante-trois millions (363 000 000) de francs CFA ;
- de la réhabilitation de la Maternité en 2012, pour un montant de sept cent quatorze millions (714 000 000) de francs CFA.

Par ailleurs, d'autres anomalies ont été relevées en comptabilité, sur les opérations courantes. Ainsi, toujours à l'Hôpital Principal de Dakar, certains comptes clients présentent des soldes anormalement créditeurs.

L'examen de ces comptes fait aussi ressortir des incertitudes sur la fiabilité de leurs soldes. En effet, les créances nettes sur les clients représentent 200% du chiffre d'affaires annuel de l'hôpital, générant ainsi une situation préoccupante, pour le bon fonctionnement de l'hôpital.

Dans le même temps, l'analyse des comptes d'attente clients laisse apparaître un solde créditeur de deux milliards neuf cent quatre-vingt-treize millions (2 993 000 000) de francs CFA. Ce solde qui n'a pas évolué depuis 2008 représente les avances faites par les clients hospitalisés, pour la couverture des frais d'hospitalisation. Cette situation découlerait du fait que les services comptables n'auraient pas reçu des services de facturation, les informations appropriées permettant de solder ces comptes.

Enfin, il a été constaté des comptes d'avances anormalement débiteurs, d'un montant de quatre cent soixante et onze millions (471 000 000) de francs CFA, dont les soldes étaient antérieurs à 2012.

A l'Hôpital Le Dantec, malgré la tenue de la comptabilité SYCOHADA, des anomalies ont été relevées, notamment, des comptes de clients dont le solde total d'un montant de quatre cent trente-trois millions cinq cent quatre-vingt-huit mille huit cent trente et un (433 588 831) francs CFA n'a été justifié qu'à hauteur de cent quatre-vingt millions (180 000 000) de francs CFA.

☞ **Il importe que les Etablissements publics de santé adoptent des mesures permettant la tenue d'une comptabilité exhaustive, sincère et fidèle, en s'attachant, au besoin, les services d'un expert comptable, dans la mesure où cette comptabilité est le reflet de la réalité économique et financière des entités concernées.**

B. COMPTABILITE ANALYTIQUE ET COMPTABILITE DES MATIERES

Aux termes de la loi n° 98-08 du 02 mars 1998 portant réforme hospitalière, les EPS, fonctionnant comme des entreprises saines et performantes, devraient avoir pour objectif d'offrir des soins de qualité au meilleur coût possible. Un tel objectif peut être atteint à condition que les

hôpitaux s'en donnent les moyens. En plus d'une gestion saine, il doit exister un système d'information performant, permettant notamment la connaissance la plus exacte possible des coûts des prestations rendues, ainsi que de la situation des stocks et du patrimoine. A cet égard, la comptabilité analytique et la comptabilité des matières jouent un rôle essentiel.

1. Comptabilité analytique

Les EPS doivent fixer les tarifs des différents actes médicaux en fonction de leurs « *coûts de production* ». Or, un tel exercice nécessite une certaine maîtrise des éléments de charge entrant dans la réalisation de ces actes, que seule la comptabilité analytique peut permettre.

Cependant, il a été constaté dans la plupart des EPS, qu'il n'existe pas de comptabilité analytique. Dès lors, il s'avère nécessaire qu'ils travaillent à mettre progressivement en place un dispositif qui favoriserait la tenue d'une comptabilité analytique. Mais, cette mise en place suppose la révision et l'actualisation de la partie du manuel de procédures des EPS, consacrée à la comptabilité analytique. Le processus de mise en œuvre de cette comptabilité nécessite le développement d'un système informatique hospitalier uniformisé et performant.

2. Comptabilité des matières

Les EPS sont assujettis à l'obligation de tenir une comptabilité des matières. Celle-ci est d'autant plus essentielle que les structures de santé disposent d'une variété de matières dont la bonne gestion conditionne l'efficacité et l'efficience. Ces matières concernent, entre autres, les mobiliers et fournitures de bureau, les provisions destinées à l'alimentation des malades, en passant par les médicaments et autres matériels techniques nécessaires à la réalisation des soins.

Cependant, il y a lieu de noter que la comptabilité des matières est le ventre mou du système de gestion des EPS. La plupart d'entre eux ne dispose pas d'une bonne comptabilité des matières, les différents livres comptables étant inexistantes ou mal renseignés. Il s'y ajoute que le

comptable des matières n'est pas toujours désigné dans des conditions régulières.

A titre d'illustration, à l'Hôpital Matlaboul Fawzaïni de Touba, le comptable a été nommé par une note de service du directeur, alors qu'il aurait dû l'être, en principe, par le ministre chargé des Finances. En outre, les rares documents comptables qui sont utilisés, comme les bons d'entrée et les bons de sortie définitive sont mal renseignés, ne sont pas paraphés et ne font pas l'objet de suivi. Ainsi, des matières de nature différente, sont cumulées dans le calcul des mouvements d'entrées et de sorties, avec comme conséquence de mauvais soldes au final.

A l'Hôpital de Kaffrine, la situation est quasiment identique, avec l'absence d'un comptable des matières régulièrement nommé, des cas de cumul de fonctions incompatibles et l'absence d'inventaire fiable.

L'Hôpital de Diourbel est dans le même cas, au regard de la nomination du comptable des matières. La gestion des stocks se limite à la tenue manuelle et par article d'une fiche de stock, ainsi qu'au suivi des mouvements des stocks.

Ce système ne permet pas d'obtenir des informations pertinentes relatives à la gestion du stock, telles que la situation à une date donnée, l'état des consommations, les taux de rotations, etc.

Au total, les manquements ci-dessus relevés, entraînent, entrent autres, les conséquences suivantes :

- défaut d'inventaire physique ;
- défaillance du système de contrôle des stocks ;
- absence de maîtrise des stocks ;
- défaut de calcul et de suivi du taux de rotation des stocks.

Il en résulte des dysfonctionnements sur la gestion des approvisionnements, avec, notamment, une mauvaise programmation des besoins et, conséquemment, de la commande publique.

DEUXIEME PARTIE : GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES¹

Dans sa mise en œuvre, la décentralisation est une politique ancienne au Sénégal, puisque les premières collectivités locales créées remontent à la période coloniale. Toutefois, elle a connu une consécration juridique à la faveur de la loi n° 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la Constitution du 7 mars 1963 qui lui confère une valeur constitutionnelle. Cette loi a introduit dans le droit positif le principe de la libre administration des collectivités locales par des conseils élus, dans le respect des lois et règlements (cf. article 90 de la Constitution du 7 mars 1963 abrogée).

La Constitution actuelle maintient ce principe, tout en conservant le pouvoir de contrôle de l'Etat, dans la gestion des collectivités locales. Ce contrôle est exercé par ses représentants que sont les chefs de circonscription administrative, sous réserve des pouvoirs du juge administratif et sans préjudice des missions légalement dévolues aux organes compétents de contrôle.

C'est ainsi que, sur instructions du Président de la République, l'IGE a effectué, au cours de la période couverte par le présent rapport public, des missions de vérification administrative et financière dans les villes, telles qu'entendues par la loi, et communes, chefs-lieux de région ci-après :

- Ville de Dakar ;
- Ville de Guédiawaye ;
- Ville de Pikine ;
- Ville de Rufisque ;
- Ville de Thiès ;

¹ Suite à la révision constitutionnelle adoptée lors du référendum du 20 mars 2016, les "collectivités locales" sont devenues des "collectivités territoriales".

- Commune de Fatick ;
- Commune de Kaolack ;
- Commune de Saint-Louis ;
- Commune de Ziguinchor.

Il y a lieu de préciser que même si les villes ont le statut de commune, elles s'en distinguent, par leur organisation territoriale et leur vocation, notamment.

Ainsi, les villes sont divisées en communes d'arrondissement, devenues des communes à la faveur de la dernière réforme dénommée « *Acte III de la Décentralisation* ». Cette réforme assigne aux villes un rôle de mutualisation des compétences de plusieurs communes présentant une "*homogénéité territoriale*". Quant aux communes, elles sont formées de quartiers et/ou de villages.

La présente partie fait ressortir, dans un chapitre premier, les constats récurrents dans la gouvernance administrative et, dans un second chapitre, la gouvernance financière des villes et communes précitées, durant les cinq (05) dernières années, ainsi que les recommandations de l'IGE.

CHAPITRE I : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Les cadres organisationnel et fonctionnel des villes et communes, l'administration et la gestion de leurs ressources humaines, l'exercice de leurs compétences, ainsi que le contrôle de l'action municipale, sont les thématiques analysées au titre de la gouvernance administrative.

Les observations et recommandations se fondent sur le dispositif légal en vigueur, en matière de décentralisation, qui a connu des évolutions au cours de la période quinquennale (2011-2015), passée sous-revue.

Ce dispositif repose actuellement sur la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifiée par la loi n° 2014-19 du 24 avril 2014 et qui constitue le référentiel juridique de l'Acte III de la Décentralisation. Cette loi a abrogé les textes ci-après :

- loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales, modifiée ;
- loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée ;
- et loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

Au titre de la gestion des ressources humaines, peuvent aussi être évoqués, les textes suivants :

- loi n° 2011- 08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales ;
- décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales.

SECTION 1 : CADRE ORGANISATIONNEL ET FONCTIONNEL

Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel qui, à leur tour, élisent, en leur sein, leurs organes exécutifs. Les villes et communes sont ainsi dotées de conseils de ville ou de conseils municipaux et de maires. Ces derniers et leurs adjoints, élus dans les mêmes conditions, forment les bureaux municipaux.

L'IGE s'est penchée sur l'organisation et le fonctionnement de ces organes, comme sur ceux des services des collectivités locales.

SOUS-SECTION 1. ORGANES DE GOUVERNANCE

Les organes de gouvernance des collectivités locales sont investis de pouvoirs délibérants et de pouvoirs exécutifs.

A. ORGANE DELIBERANT

L'organe délibérant dans les villes est le conseil de ville, tandis que dans les communes, il s'agit du conseil municipal. L'organisation et le fonctionnement de ces conseils ont été analysés à quatre (04) niveaux :

- conditions de création, composition et fonctionnalité des commissions ;
- tenue des sessions ;
- participation des conseillers aux sessions ;
- publicité des convocations aux sessions et des délibérations adoptées.

Les constats ci-après se dégagent :

1. Commissions régulièrement constituées, mais non fonctionnelles

Le conseil de la ville ou de la commune peut former, au cours de sa première session annuelle, des commissions pour l'étude de questions entrant dans ses attributions.

Dans les collectivités locales contrôlées, des commissions ont été créées et régulièrement composées. Toutefois, elles ne sont généralement pas fonctionnelles. Cette léthargie, à laquelle échappent cependant les commissions des finances et quelques rares commissions techniques, a été observée, notamment, à Dakar, Ziguinchor, Fatick, Pikine et Kaolack.

Une telle situation a, probablement, un lien avec la démultiplication des commissions, même si les textes ne fixent aucune limite à ce sujet. A titre illustratif, Dakar en compte quinze (15), Ziguinchor, dix-sept (17), Kaolack, dix-huit (18), Fatick, vingt et une (21), Thiès vingt-deux (22) et Pikine, vingt-cinq (25).

Un effort de rationalisation pourrait être fait dans la création de ces structures, afin d'éviter des redondances. Une fois créées, il conviendrait également qu'elles reçoivent des lettres de mission précisant leurs rôles et responsabilités. Par ailleurs, même si légalement, à la faveur de l'Acte III de la Décentralisation, les maires ne sont plus tenus de présider les commissions, ils pourraient leur donner plus d'envergure, par une participation régulière à leurs travaux.

2. Défaut de tenue des sessions ordinaires prescrites

Les conseils doivent se réunir en session ordinaire, une fois par trimestre. A cette occasion, peuvent être traitées toutes les questions qui entrent dans leurs attributions. Dans la quasi-totalité des collectivités locales, l'assemblée délibérante n'a pas tenu les quatre (04) sessions ordinaires prescrites annuellement.

3. Absentéisme des conseillers

L'absentéisme des conseillers est un fait avéré, dans certaines collectivités locales, comme la Ville de Dakar. Durant les cinq (05) dernières années, en dehors des sessions consacrées à l'élection du Maire et à la constitution des commissions, aucune session, même celle relative à l'examen du budget ou du compte administratif du maire, n'a enregistré la présence de plus de soixante-quinze (75) des cent (100) conseillers de la ville. Un quart des conseillers est donc régulièrement absent. En tout état de cause, l'absentéisme des conseillers est susceptible d'affecter la qualité des débats, au sein des organes délibérants des collectivités locales. Il est préjudiciable aux contrôles qu'ils doivent exercer sur les actes des organes exécutifs. En effet, la diversité d'opinions et de qualifications professionnelles constituent des atouts, voire des garanties, pour une gestion transparente et la prise de décisions pertinentes.

Il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 157 du Code général des Collectivités locales qui reconduit l'article 169 du Code de 1996, "*Tout membre du Conseil municipal dûment convoqué qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois sessions successives peut, après avoir été invité à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par le Maire, après avis du Conseil municipal. La décision, dont copie doit être envoyée à l'intéressé et au représentant de l'Etat, est susceptible de recours dans les deux mois de la notification devant la juridiction compétente*".

4. Manquements dans la publicité et l'archivage des délibérations


L'article 146 du Code général des Collectivités locales qui est une reprise de l'article 152 du Code de 1996 dispose que toute convocation du conseil municipal par le maire est mentionnée au registre des délibérations.

En outre, selon l'article 154 du Code général des Collectivités locales qui reprend les dispositions de l'article 160 du Code de 1996, le maire doit certifier, par une mention au registre des délibérations, que le compte-

rendu de chaque séance est affiché à la porte de la mairie. Ce registre est coté et paraphé par le préfet. A chaque séance, il doit être signé par tous les membres présents. Au cas contraire, mention est faite de la raison qui les a empêchés de signer.

Ces dispositions ne sont pas rigoureusement appliquées, car divers manquements ont été notés :

- absence d'un registre des délibérations coté et paraphé par le préfet. Cette carence a été observée, notamment, à Dakar, Guédiawaye et Saint-Louis ;
- violation des prescriptions relatives aux mentions ou signatures à porter dans ce document. Outre la non-certification de l'affichage des comptes rendus, les défaillances régulièrement relevées ont trait au défaut de signature du registre, par tous les conseillers présents lors des sessions. Dans certains cas, ce registre n'est pas tenu régulièrement, comme cela a été noté à Thiès où aucune réunion du conseil municipal n'a été rapportée, entre 2013 et 2014. Un autre type d'anomalie a été observé à Ziguinchor, où, en 2015, ce sont deux (02) registres, tous cotés et paraphés par le préfet, qui ont été ouverts simultanément ;
- archivage défectueux des procès-verbaux, ou des comptes rendus des sessions, pouvant conduire à leur détérioration ou à leur perte ;
- non-respect du droit à l'information des conseillers et des citoyens, du fait de violations répétées de l'obligation d'affichage des convocations aux sessions et des comptes rendus qui en découlent. Les séances de l'organe délibérant étant publiques, sauf s'il en décide autrement, l'affichage est un moyen d'informer les populations de la programmation des sessions.

 **Le pilotage stratégique des collectivités locales pourrait être amélioré, par l'opérationnalisation des commissions créées au sein de leurs organes délibérants, ainsi que par une participation systématique des conseillers aux quatre (04) sessions ordinaires que doivent tenir annuellement ces organes.**

B. ORGANE EXECUTIF

Le maire est l'organe exécutif de la ville ou de la commune. Dans l'exercice de ses attributions, il s'appuie sur le Bureau de la ville ou le Bureau municipal. Deux (02) constats majeurs ont été faits, à savoir, la tendance généralisée des maires à se doter, en toute illégalité, d'un cabinet et la faible implication des bureaux, dans le pilotage stratégique des villes et communes.

1. Cabinets créés sans base légale

Pour exercer ses responsabilités, le maire met en place l'organisation qu'il estime la plus pertinente, dans le respect des lois et règlements. Au stade actuel de la législation, les seuls acteurs prévus pour l'assister, dans ses fonctions d'impulsion et de coordination, sont ses adjoints qui constituent le Bureau et le Secrétaire général ou Secrétaire municipal.

Pourtant, nombreux sont les organes exécutifs qui ont mis en place des cabinets, aux effectifs souvent pléthoriques, en raison du foisonnement de postes sans missions, compétences et profils définis, de surcroît occupés par des personnes n'ayant ni expertise, ni expérience.

Ainsi, l'IGE a constaté, à l'occasion de ses missions, la nomination de directeurs de cabinet, d'adjoints au directeur de Cabinet, de chefs de Cabinet, de conseillers spéciaux, de conseillers techniques, de chargés de mission, de chefs du Protocole et même d'ambassadeurs itinérants.

Il doit être rappelé que, aussi répandue soit-elle, la création de cabinets par des exécutifs locaux est dépourvue de base légale. En effet, elle n'est prévue, ni par le Code général des Collectivités locales, ni par les textes qui l'ont précédé. Même l'argument tiré de l'existence dans la nomenclature budgétaire des collectivités locales d'un chapitre 313 intitulé "Cabinet du Président du Conseil régional, du Maire ou du Président du Conseil rural", n'est pas pertinent. Cette nomenclature est fixée par l'arrêté interministériel n°10830 M.E.F.P/M.INT du 1^{er} décembre 1993, modifié. Par son objet, comme par sa portée, un tel arrêté ne peut pas comporter de dispositions relatives à l'organisation des collectivités locales, alors que cette organisation relève de la loi.

En outre, il ressort de l'examen des budgets des collectivités locales, que les seules charges de personnel prévues au chapitre 313 précité, sont les indemnités du maire, de ses adjoints et des délégués de quartier.

Dans l'esprit du principe de la libre administration des collectivités locales, il pourrait être étudié la pertinence de donner une base juridique à la création de cabinets par leurs organes exécutifs, tout en l'encadrant, le cas échéant, comme c'est le cas dans l'Administration centrale. Il conviendrait que cette réflexion soit menée, au titre du processus d'élaboration des organigrammes-types des services des départements et des communes, exercice entrepris par le ministère chargé de la Gouvernance locale, en application de l'article 284 du Code général des Collectivités locales.

2. Léthargie des bureaux municipaux

Le bureau municipal est formé par le maire et ses adjoints. Il est chargé, notamment :

- d'établir l'ordre du jour des séances du conseil municipal ;
- d'assister les services administratifs et techniques dans la conception et l'exécution des actions de développement ;
- de surveiller la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux ;
- de prendre ou de proposer les mesures propres à améliorer leur recouvrement ;
- de déterminer le mode d'exécution des travaux de la ville, notamment tâcheronnat, investissements humains, entreprises, régies.

De manière générale, les bureaux tiennent des réunions préparatoires, en prélude aux sessions des conseils. Des réunions ponctuelles, justifiées par des activités ou des événements particuliers (hivernage, manifestations officielles, visites d'autorités, etc.), sont aussi organisées.

Toutefois, pour un meilleur suivi des affaires locales et un exercice plus effectif de leurs attributions en matière budgétaire, le fonctionnement des bureaux ne devrait pas être réduit à quelques réunions sporadiques.

Par ailleurs, la législation autorise le maire, sous sa surveillance et sa responsabilité, à déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. Cette délégation constitue une pratique de gestion à encourager, surtout lorsque l'édile exerce d'autres responsabilités qui le rendent souvent indisponible. Elle n'est pas souvent mise en œuvre, sauf en matière d'état civil. L'IGE a même constaté le choix de conseillers municipaux comme délégataires, en violation de l'article 110 du Code général des Collectivités locales, qui n'admet une telle possibilité qu'en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints.

Les maires pourraient être invités à recourir à la délégation de fonctions à leurs adjoints, sans toutefois se défaire de leurs responsabilités.

SOUS-SECTION 2. ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

Les collectivités locales sont certes des cadres d'expression démocratique, mais aussi des administrations placées sous la responsabilité de leurs organes exécutifs.

A. ORGANISATION

Quelques constantes se dégagent de l'organisation des villes et communes.

1. Organigrammes virtuels

Dans la majorité des villes, l'organisation est formalisée et approuvée par leurs conseils. En effet, à l'exception de Guédiawaye, les organigrammes de ces collectivités locales sont déclinés par leurs maires dans des arrêtés spécifiques. Ils couvrent, de manière relativement exhaustive, les compétences des villes et les attributions de leurs organes exécutifs.

Par contre, dans les communes, l'organisation n'est pas toujours transcrite dans un document de référence. Cette carence a été observée à Fatick et à Ziguinchor.

2. Tendance au mimétisme

La création dans les Villes de Thiès, Pikine et de Guédiawaye d'une "*Inspection générale des services municipaux*", dans le sillage de la Ville de Dakar, est une illustration de la tendance de certaines collectivités locales, à dupliquer systématiquement des modèles organisationnels.

Certes, le benchmarking est utile, dans le sens où la référence à d'autres expériences réussies est recommandable, mais encore faut-il aller au-delà du fétichisme des appellations. Dans le cas d'espèce, les trois (03) villes considérées n'ont probablement pas analysé toutes les conditions requises pour l'efficacité d'une telle structure. Le résultat est que leurs inspections, tout comme celle de Dakar, sont inopérantes.

Un autre exemple tiré de la Ville de Guédiawaye est celui de la transformation en directions et sans justification, de toutes les divisions qui existaient jusqu'en 2014, même si tout laisse croire qu'il s'agissait juste de répéter une pratique observée, dans les autres villes de la région de Dakar.

3. Défaut de diagnostic organisationnel

La pertinence et l'opérationnalité d'un organigramme sont tributaires, entre autres, de la corrélation entre les objectifs visés, les tâches à exécuter, les ressources financières et les compétences disponibles.

Dans les villes et communes, l'organigramme, ou ce qui en tient lieu, ne semble pas souvent découler d'une réflexion stratégique, mais apparaît plutôt comme une simple juxtaposition de structures. L'exemple le plus significatif à cet égard, est celui de la Ville de Dakar qui compte une vingtaine de services et directions et plus de deux cent vingt (220) divisions et bureaux.

Même si les compétences et activités de cette ville nécessitent un dispositif approprié, une telle organisation paraît d'autant plus disproportionnée, que les ressources humaines requises pour pourvoir les postes prévus ne sont pas toujours disponibles. Un projet est d'ailleurs en cours, sous l'égide du Maire de la Ville de Dakar, pour réorganiser et rationaliser les structures. Cet exercice est également entrepris par la Ville de Pikine.

Un autre exemple illustratif de l'inadéquation entre les missions assignées à certaines structures, leurs ressources et leur valeur ajoutée, est celui de l'Office municipal du Tourisme et de la Culture (OMTC), créé par la Commune de Saint-Louis. Non seulement, il ne compte qu'un seul agent, mais encore ses attributions sont, pour l'essentiel, déjà prises en charge par les services régionaux des ministères chargés du Tourisme et de la Culture, ainsi que par le Syndicat d'Initiative du Tourisme de Saint-Louis.

B. FONCTIONNEMENT

Les défaillances dans la coordination et le fonctionnement des services municipaux sont des constats récurrents.

1. Coordination déficiente des services

Aux termes du décret n° 2014-1224 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire général de département ou de ville, *"Sous l'autorité du Président du conseil départemental ou du maire, le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique (...) A ce titre, il assure une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services (...)".*

Le décret n° 96-1129 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages accordés au secrétaire municipal confère à ce dernier des prérogatives similaires dans les communes.

L'IGE a relevé que la coordination des services est généralement déficiente. Le signe le plus évident de ce dysfonctionnement est la tenue épisodique de réunions de coordination qui, pourtant, sont nécessaires

pour une visibilité d'ensemble sur leurs activités, tout en constituant des moments forts de mutualisation.

Cet état de fait s'explique, en partie, par l'absence, dans certaines collectivités locales, de secrétaire général ou de secrétaire municipal.

La nomination et la révocation des intéressés relèvent, exclusivement, de la compétence des maires, sous réserve de l'avis obligatoire des représentants de l'Etat.

Une autre explication réside dans la bipolarisation courante de l'organisation municipale, entre le cabinet du maire et le secrétariat général. Très souvent, le secrétaire général ou secrétaire municipal, et les structures qui lui sont rattachées, sont délestés de leurs prérogatives au profit du cabinet. L'émiettement et, dans certains cas, la confusion des responsabilités des acteurs entraînent, logiquement, la conduite peu optimale de l'action municipale.

Cette défaillance prend un relief particulier, dans le suivi de la gestion financière et des ressources humaines qu'il incombe au secrétaire général ou municipal d'assurer, sous l'autorité du maire, en vertu des dispositions des décrets précités. En effet, certains maires donnent directement des instructions au responsable de la direction ou division administrative et financière, à l'insu de celui qui est supposé assurer la coordination des services.

Il conviendrait que le ministère chargé de la Gouvernance locale rappelle aux organes exécutifs des collectivités territoriales les dispositions réglementaires susmentionnées qui font du secrétaire général ou du secrétaire municipal, le coordonnateur de l'action des services municipaux. Leur attention doit aussi être appelée sur la nécessité de veiller à ce que les intéressés tiennent régulièrement des réunions de coordination avec les services.

2. Fonctionnement erratique des services

L'IGE a constaté l'absence courante d'outils de gestion stratégique ou opérationnelle, dans le fonctionnement des services municipaux.

La répartition des tâches ne repose, ni sur des manuels de procédures, ni sur des fiches de poste. A cela s'ajoute l'absence de système d'information permettant d'assurer, de manière optimale, entre les services, la collecte, le stockage, le traitement et la distribution de l'information.

En l'état actuel de leurs ressources humaines, peu de collectivités seraient d'ailleurs capables, soit de concevoir à l'interne ces différents outils de gestion, soit de les appliquer. La situation de la Ville de Guédiawaye où 80% du personnel n'a pas un niveau supérieur à celui du Brevet de Fin d'Etudes moyennes est, en effet, fort courante.

Dans un tout autre domaine, l'environnement de travail des agents municipaux est parfois peu valorisant : les bâtiments et mobiliers vétustes nuisent à l'image et à l'autorité des concernés. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que la situation des archives dans les collectivités locales, soit aussi préoccupante que celle déjà déplorée, dans d'autres administrations, par le précédent rapport public.

Des améliorations sont à apporter au fonctionnement des services des collectivités locales, tant en ce qui concerne les outils de gestion que l'environnement de travail (bâtiments, mobilier et matériel de bureau). Par ailleurs, il est urgent de porter une attention particulière à la situation des archives, dans ces collectivités locales.

SECTION 2 : ADMINISTRATION ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'administration et la gestion des personnels des collectivités locales reposent présentement sur la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales et sur ses décrets d'application, notamment le décret n° 2012-286 du 17 février 2012 fixant les actes d'administration et de gestion du personnel des collectivités locales.

L'article 2 dudit décret classe ces actes en deux (02) catégories.

Relèvent de la première catégorie, entre autres, la nomination, la titularisation, l'engagement, la promotion, l'affectation, la mise en position de stage, les sanctions du troisième degré, le détachement, la mise en disponibilité, la suspension d'engagement, la cessation temporaire de fonction et l'admission à la retraite.

Les actes de la seconde catégorie, définis à l'article 3 du décret précité, sont la mutation à l'intérieur d'un même service administratif, l'évaluation, les sanctions disciplinaires des premier et deuxième degrés, les absences et congés divers.

Quant aux non fonctionnaires, ils étaient régis, jusqu'en 2012, par le décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, rendu applicable aux agents non fonctionnaires des communes par le décret n° 75-703 du 26 juin 1975. Depuis lors ils sont régis par le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales.

Ces dispositions sont régulièrement contournées, dans les villes et communes, particulièrement en ce qui concerne le recrutement, la carrière et la rémunération des agents. Au-delà de l'inexpertise de certains élus, les errements constatés sont liés au défaut, dans la plupart des collectivités locales, d'un dispositif pertinent de gestion des ressources humaines : personnel dédié et/ou outils de gestion.

SOUS-SECTION 1. RECRUTEMENTS ET GESTION DES CARRIERES

L'exploitation des dossiers du personnel des villes et communes contrôlées par l'IGE a fait ressortir des manquements substantiels, parmi lesquels peuvent être mis en exergue ceux qui suivent.

A. ENGAGEMENT IRRÉGULIER D'AGENTS

Les irrégularités commises concernent, particulièrement, les agents non fonctionnaires.

1. Recrutement sans référence à un corps de fonctionnaire

Selon les dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 précité, les agents non fonctionnaires des collectivités locales appartiennent à trois (03) catégories :

1. les agents engagés par référence à un corps de fonctionnaires ;
2. les personnels de secrétariat, secrétaires dactylographes, sténodactylographes, sténotypistes, sténodactylographes correspondanciers, secrétaires de direction ;
3. les personnels des services informatiques des collectivités locales.

Les vérifications effectuées ont révélé que les décisions d'engagement des agents non fonctionnaires font rarement référence à un corps de fonctionnaire.

2. Signature de contrats dits spéciaux

L'article 2 du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 précité dispose qu'aucun engagement d'agents non fonctionnaires des collectivités locales, ne peut être effectué en dehors du régime fixé par ce texte. Malgré cela, la signature de contrats dits spéciaux demeure courante, alors qu'une telle pratique, quelle que soit la durée du contrat, n'est prévue par aucune disposition du décret susvisé.

Il doit être mis un terme à la signature de contrats spéciaux d'engagement par les organes exécutifs des collectivités locales, cette pratique étant dépourvue de base légale suite à l'entrée en vigueur du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales.

Néanmoins, la faculté pour les collectivités locales de signer des contrats dits spéciaux devrait être réétudiée, au regard, notamment, de leur rôle dans la mise en œuvre de diverses politiques publiques, de la complexité de certaines activités qu'elles doivent mener (marchés publics, programmes

d'investissement) et de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

En conséquence, il serait judicieux, par une modification du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales, de réintroduire la possibilité pour ces dernières de recourir à des contrats dits spéciaux, en les assortissant d'un encadrement fort. Ces contrats devraient être, le cas échéant, à durée déterminée et cibler des compétences dont ne disposent pas les collectivités locales.

L'opportunité de la modification préconisée doit être saisie pour abroger explicitement le décret n° 75-703 du 26 juin 1975 rendant applicables aux agents non fonctionnaires des communes, les dispositions du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial des agents non fonctionnaires de l'Etat. En effet, le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 ne comporte aucune disposition abrogatoire, bien qu'il reprenne, pratiquement, l'ensemble des dispositions du décret n° 74-347 susmentionné, ce qui peut être source de confusions.

3. Engagement sans justification des diplômes ou titres requis

Tout candidat à un emploi dans l'administration des collectivités locales doit produire, entre autres, les diplômes ou titres requis et à défaut, leurs copies certifiées conformes.

Les agents recrutés par référence à des corps de fonctionnaires communaux doivent disposer de diplômes de niveaux équivalents à ceux requis pour l'accès à ces corps.

Ainsi, puisque le diplôme du cycle B de l'Ecole nationale d'Administration (ENA) est requis pour être Secrétaire d'Administration communale, devenu Secrétaire d'Administration locale (hiérarchie B), un agent non fonctionnaire ne peut être recruté par référence à ce corps, que s'il a un niveau correspondant à deux (02) années d'études après le baccalauréat. Pour accéder au corps des Attachés d'Administration communale, devenus Attachés d'Administration locale (hiérarchie A3), il faut produire un diplôme équivalent à quatre (04)

années d'études après le baccalauréat. Enfin, le corps des Conseillers aux Affaires communales, devenus Conseillers aux Affaires locales (hiérarchie A1), est ouvert aux brevetés de l'Ecole nationale d'Administration (ENA, cycle A), soit six (06) années d'études après le baccalauréat.

Malgré ces dispositions, il a été constaté que des agents ont été recrutés comme conseillers aux affaires communales, alors que leur corps de référence aurait dû être celui des attachés d'administration, parce qu'ils sont titulaires d'une maîtrise ou d'une licence.

D'autres, dont le dernier diplôme académique reconnu est le baccalauréat, ont été engagés comme attachés d'administration ou secrétaires d'administration, alors qu'ils n'auraient pas dû être recrutés par référence à ces corps.

Les causes de cette situation sont à rechercher, entre autres, dans :

- l'opacité des conditions de recrutement, celui-ci procédant, généralement, du seul pouvoir discrétionnaire des maires ;
- le défaut de saisine de la Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation (CNCNF), quoique cette dernière ait été affectée par divers dysfonctionnements, évoqués dans la première partie du présent rapport public ;
- la non-transmission des décisions de recrutement aux représentants de l'Etat, pour un contrôle de leur légalité.

Le ministère chargé de la Gouvernance locale doit appeler l'attention des organes exécutifs des collectivités locales et des représentants de l'Etat, sur l'impératif de veiller au respect des dispositions réglementaires en vigueur et qui lient le recrutement d'un agent à la justification par l'intéressé, de la qualification, du titre ou du diplôme requis.

4. Engagement sur la base de diplômes non classés

Les agents des collectivités locales sont souvent recrutés et classés sur la base de diplômes, eux-mêmes non classés, délivrés par des écoles ou établissements privés de formation dont le nombre a connu une évolution fulgurante au cours des deux (02) dernières décennies.

De moins d'une dizaine, en 1995, ce nombre est passé à près de deux cents (200) en 2014, selon l'Autorité nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-SUP).

Jusqu'à une période récente, la réglementation relative au classement des écoles de formation ou des diplômes était fixée par les décrets n° 77-263 du 06 avril 1977 portant classement des écoles de formation et de certains concours de recrutement et n° 84-561 du 15 mai 1984 portant création d'une Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation.

A l'heure actuelle, la légalité et la qualité des diplômes sont établies conformément aux règles fixées par le décret n° 2015-582 du 23 avril 2015 relatif à la reconnaissance, au classement et à l'équivalence des diplômes de l'Enseignement supérieur.

Désormais, pour être reconnus, les diplômes, titres et grades de l'enseignement supérieur doivent, d'une part être délivrés par des établissements d'enseignement supérieur habilités ou agréés par le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur et, d'autre part être accrédités par l'ANAQ-SUP ou être reconnus par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES).

A l'avenir, les recrutements d'agents devraient être précédés de vérifications par les collectivités locales concernées, notamment auprès de l'ANAQ-SUP et de la CNCNF, afin de s'assurer que les diplômes présentés sont, d'une part, délivrés par une école habilitée ou agréée et, d'autre part, reconnus par le CAMES ou classés par la Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation.

B. DEFICIENCES DANS LA GESTION DES CARRIERES

Elles se traduisent par diverses irrégularités dans les sorties temporaires des agents, leur évaluation annuelle et le renforcement de leurs capacités.

1. Détachement et suspension d'engagement

Un fonctionnaire communal peut être détaché dans une administration de l'Etat. Le cas échéant, en vertu de l'article 65 de la loi n° 69-54 du 16 juillet 1969 relative au Statut général de la Fonction publique communale, modifiée, *« le détachement ...est pris, soit par décret, soit par décision conjointe du Ministre dont relève l'administration d'emploi de détachement, du Ministre chargé de la fonction publique, du Ministre des finances et du Ministre chargé de la tutelle des communes. »*.

L'article 63 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales, qui a abrogé partiellement la loi susvisée, donne désormais compétence, pour décider du détachement d'un fonctionnaire communal dans une administration de l'Etat, à *« l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis favorable des ministres chargés de la Fonction publique, des Finances et des Collectivités locales. »*. Il s'agit, en l'occurrence, du président du conseil départemental ou du maire.

Pour les agents non fonctionnaires, l'autorité investie du pouvoir de nomination procède à une suspension de leur engagement.

Alors que ces dispositions ne souffrent d'aucune équivoque, une pratique s'est développée, depuis plusieurs décennies, à savoir celle de la *"mise à la disposition"* d'administrations de l'Etat, d'agents des collectivités locales. Il s'agit, essentiellement, d'agents administratifs, de chauffeurs et de secrétaires. L'exemple le plus significatif à cet égard, est celui de la Ville de Dakar dont le nombre d'agents concernés par cette situation est de deux cent quarante (240). Avant le redéploiement d'une partie du personnel, vers les communes, consécutif à l'entrée en vigueur de l'Acte III de la Décentralisation, ils étaient quatre cent quatre-vingt et un (481).

Certes la majorité des intéressés peut être considérée comme étant toujours au service de la Ville, puisqu'ils sont employés à la Direction générale des Impôts et des Domaines et à la Recette Perception municipale, chargés respectivement de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux. Néanmoins, une illégalité manifeste est ainsi commise, car les actes requis pour leur détachement ou la suspension de leur engagement n'ont jamais été pris. Il s'y ajoute que leurs salaires continuent à être payés par la Ville.

Par contre, pour le reste des agents, il y a lieu de noter, pour le déplorer, qu'ils sont employés par des ministères, des services déconcentrés et parfois même, des associations et des notabilités.

En raison de son défaut de base légale, la pratique de la "mise à la disposition" d'autres structures publiques, d'agents de collectivités locales doit être proscrite, pour un retour à l'orthodoxie. Dans cet ordre d'idée, à chaque fois que de besoin, les dispositions légales relatives au détachement ou à la suspension d'engagement doivent être respectées.

2. Evaluation, avancement et reclassement

En vertu des dispositions de l'article 31 du Statut général des fonctionnaires des collectivités locales, l'évaluation a pour objectif permanent de donner aux administrations des collectivités locales les moyens de s'assurer de la qualité de leurs ressources humaines. Elle se traduit, annuellement, par une appréciation et une note chiffrée, attribuées à chaque agent. Outre son caractère légal, l'évaluation vise à promouvoir la performance, le mérite et l'équité.

Elle n'est pourtant pas systématique dans les collectivités locales et malgré cette carence, bon nombre d'agents avancent, en grades et en échelons.

Il convient de rendre systématique dans les collectivités locales l'évaluation annuelle des agents. Les commissions d'avancement du personnel et les commissions de discipline doivent aussi être constituées et se réunir régulièrement.

S'agissant de l'avancement, il est régi par la loi relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales. Pour les agents non fonctionnaires, leurs avancements s'effectuent dans les conditions prévues par les dispositions du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable à ces agents.

Aux termes de l'article 243 du Code général des Collectivités locales, correspondant à l'article 344 du Code de 1996, *"les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales"* font partie des actes à transmettre aux représentants de l'Etat. Ces actes sont exécutoires de plein droit, quinze (15) jours après que ces représentants en ont accusé réception, sauf demande de seconde lecture de leur part, et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

L'IGE a constaté dans plusieurs villes, notamment à Dakar, Pikine et Thiès, que les décisions d'avancement des agents ne sont pas systématiquement transmises aux préfets.

S'agissant toujours de ces actes, il est nécessaire de rendre conforme le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales aux dispositions de nature législative, en l'occurrence celles du Code général des Collectivités locales, qui viennent d'être rappelées. En effet, ce décret prévoit l'examen, pour avis, des propositions d'avancement de grade concernant les agents non fonctionnaires des collectivités locales par une commission nationale créée à cet effet, préalablement à leur transmission au Ministre chargé des collectivités locales. Ces dispositions sont devenues caduques du fait de l'article 243 précité.

Quant au reclassement, il s'agit d'une pratique régie par la lettre circulaire primatorale n° 0282 PM/MMET/CT3 du 07 février 1992. Il n'est pas automatique et ne peut se faire sans consultation de la Commission nationale de Classement des Niveaux de Formation. Il a été observé dans les collectivités locales que nombre d'agents sont irrégulièrement reclassés sur la simple base d'un diplôme, voire d'une attestation, d'une école privée de formation.

3. Formation continue

" Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction", comme le prescrit l'article 12 du Code général des collectivités locales. Malgré toutes les sessions de formation organisées, l'effectivité de ce droit, déjà consacré par la réforme de la Décentralisation de 1996, est remise en cause par l'absence d'une politique nationale de formation des élus et du personnel des collectivités locales.

Il est donc nécessaire de concevoir une politique nationale de formation des élus et autres acteurs de la Décentralisation. Cette politique serait elle-même déclinée en plans et programmes. Il est donc heureux que le Ministère chargé de la Gouvernance locale ait pris l'initiative de faire valider, récemment, un **Document de stratégie nationale de formation des élus et autres acteurs du développement territorial**. En attendant sa mise en œuvre, les collectivités locales seraient bien avisées de poursuivre toutes les actions utiles pour le renforcement des capacités des élus et des agents.

C. DÉFAUT DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS ET COMPÉTENCES

La gestion prévisionnelle des emplois et compétences est un ensemble de méthodes et procédures permettant à une organisation d'anticiper ses décisions en matière de ressources humaines, au regard de ses orientations stratégiques, de ses compétences disponibles, de ses ressources financières, ainsi que de l'évolution de son environnement.

Cette démarche d'analyse et d'anticipation fait défaut dans les collectivités locales. Le recrutement sur des bases subjectives prime sur la recherche de l'efficacité.

Cela conduit, dans certaines communes, à une pléthore d'agents sans affectation, comme à Pikine où il a été dénombré environ deux cents (200) agents, sans poste de travail précis, mais qui émargent au budget.

Sur ce registre, les représentants de l'Etat auprès des anciennes communautés rurales, devenues des communes à la faveur de l'Acte III de la Décentralisation, doivent être attentifs au risque de recrutements massifs, ne répondant pas à de réels besoins. Les communautés rurales étant dépourvues d'administrations, certains maires pourraient être tentés de profiter de la transformation de ces collectivités locales en communes, pour procéder à des recrutements tous azimuts.

La même vigilance doit être de mise dans les communes d'arrondissement érigées en communes.

C'est le lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 12 du Code général des collectivités locales *"Tout recrutement de personnel par une collectivité locale doit être prévu et inscrit à son budget."*

Les collectivités locales doivent se doter d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

SOUS-SECTION 2. REMUNERATIONS

L'énoncé des manquements récurrents relevés s'avère nécessaire, préalablement au rappel des règles applicables en la matière.

A. MANQUEMENTS RECURRENTS

Diverses pratiques illégales sont constatées dans les rémunérations du personnel des collectivités locales, soit parce qu'elles contreviennent aux textes en vigueur, soit parce qu'elles n'ont aucun fondement légal.

Ainsi, l'IGE a constaté la récurrence :


- du versement de soldes globales à des non ayants-droit, particulièrement dans les villes ;
- de l'allocation de rémunérations supérieures à celles des agents de l'Etat de niveaux équivalents ;
- d'iniquités salariales entre agents d'une même hiérarchie ;
- de l'octroi de primes ou d'indemnités indues.

B. RAPPEL DES DISPOSITIONS APPLICABLES

Aux termes des dispositions de l'article 27 du Statut général de la fonction publique locale, « *Tout fonctionnaire d'une collectivité locale a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement, l'indemnité de résidence et les suppléments pour charge de famille (...)* ». Peuvent s'ajouter au traitement, les indemnités représentatives de frais, ou justifiées par des sujétions ou risques inhérents à l'emploi, ainsi que, éventuellement, une indemnité différentielle et la rémunération du second emploi, en cas de cumul autorisé.

En vertu de l'article 29 du statut général susmentionné, toute revalorisation des traitements ou d'un élément de la rémunération applicable aux fonctionnaires de l'Etat s'applique d'office à la rémunération des fonctionnaires des collectivités locales. Néanmoins, ces derniers ne peuvent pas bénéficier de traitements, salaires, indemnités ou allocations ayant pour effet de créer pour eux une situation plus avantageuse que celle des fonctionnaires de l'Etat, de niveau équivalent.

S'agissant du personnel non fonctionnaire, il est régi par les dispositions du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales. Ainsi, la rémunération servie aux agents engagés par référence à un corps de fonctionnaires est celle afférente à l'indice correspondant au grade et à l'échelon du corps de référence. Les personnels de secrétariat et les informaticiens, quant à eux, perçoivent une solde globale.

 **La légalité et l'équité entre agents d'une même hiérarchie doivent davantage être prises en compte, dans les rémunérations versées aux personnels des collectivités locales.**

SECTION 3 : EXERCICE DES COMPETENCES

Par le biais de leurs organes exécutifs et délibérants, les collectivités locales sont amenées à assumer diverses compétences dont certaines leur sont propres et d'autres transférées par l'Etat. Au titre des compétences propres, un intérêt particulier a été porté à l'état civil.

SOUS-SECTION 1. COMPETENCE PROPRE : ETAT CIVIL

L'état civil est un service public fondamental pour les citoyens, comme pour l'Etat. Les collectivités locales sont impliquées dans sa gestion, au moyen de lois qui leur sont spécifiques, ainsi que du Code de la Famille. Ce service est assuré par des centres d'état civil, répartis en centres principaux et centres secondaires. Les actes y sont reçus par des officiers d'état civil, étant entendu que celui d'un centre secondaire exerce ses fonctions sous le contrôle et la responsabilité de l'officier d'état civil du centre principal de rattachement.

Dans une commune, la fonction d'officier d'état civil du centre principal est exercée par le maire qui peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, la déléguer à un adjoint ou à un conseiller municipal, en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints. Selon les dispositions du Code des Collectivités locales de 1996, reprises par le Code général des Collectivités locales, le maire peut, dans les mêmes conditions, déléguer ses fonctions à un ou plusieurs agents municipaux, pour recevoir et dresser des actes précis, notamment des actes de naissance ou de décès.

Pour les villes, l'organisation qui vient d'être décrite a connu des évolutions, au cours des deux (02) dernières décennies.

En 1996, les centres principaux d'état civil leur étaient rattachés, tandis que les centres secondaires relevaient des communes d'arrondissement. Avec l'Acte III de la Décentralisation, les maires de ville sont dessaisis de leurs attributions d'officier d'état civil. Dès lors, les centres principaux d'état civil ne peuvent plus être érigés que dans les anciennes communes d'arrondissement, devenues des communes de droit commun.

Sous le bénéfice de ce qui précède, plusieurs constats se dégagent des missions de vérification effectuées. Certains sont d'ordre général, tandis que d'autres sont spécifiques aux villes et ont trait au devenir des centres principaux d'état civil.

A. CONSTATS GENERAUX

1. Caractère illégal des actes de délégation

Dans la plupart des communes, à l'exemple de Ziguinchor, Fatick et Saint-Louis, les maires ont délégué leurs fonctions d'officier d'état civil à plusieurs adjoints, au lieu d'un seul, comme le prévoient les textes en vigueur. Le même constat a été fait pour les villes, sous l'empire du Code de 1996. Avec l'avènement de l'Acte III, les maires de ville n'ont plus compétence en matière d'état civil, ce qui n'a pas empêché celui de Thiès, de déléguer ses fonctions en la matière à plusieurs de ses adjoints.

Outre leur illégalité, de telles pratiques font peser des risques sérieux sur la fiabilité et la régularité des actes délivrés.

Les maires doivent veiller au respect scrupuleux de la législation qui n'autorise une délégation de leur fonction d'officier d'état civil qu'à un seul adjoint.

2. Adaptation du cadre juridique

Depuis l'adoption du Code de la Famille en 1972, l'Etat a engagé diverses réformes en matière de Décentralisation, dont il est nécessaire de tirer les conséquences. Ainsi, les dispositions de ce code qui font référence au "*premier arrondissement de la Commune de Dakar*" sont à revoir, l'organisation de cette ville ayant évolué.

Il doit être tenu compte également de la transformation des communautés rurales en communes. Au-delà de la sémantique, il s'agit là d'une importante mutation institutionnelle, car elle implique le transfert vers ces collectivités locales des centres principaux d'état civil des sous-préfectures.

3. Amélioration de la situation des archives

Nonobstant quelques initiatives de numérisation, les archives des centres d'état civil sont, dans une large mesure, dans un état déplorable. A défaut de dispositions urgentes, pour améliorer le système d'archivage dans certaines collectivités locales, bientôt il ne leur sera plus possible de délivrer des copies d'actes d'état civil. C'est le cas, notamment, des Villes de Pikine et de Guédiawaye.

Dans le même ordre d'idée, les registres stockés dans les locaux de l'ancien Hôtel de ville de Fatick doivent être transférés, sans délai, au nouveau siège de la Commune.

En tout état de cause, une réponse satisfaisante à ces difficultés réside dans l'informatisation de l'état civil, ainsi que cela a été mis en œuvre par la Commune de Ziguinchor.

Il s'avère urgent de procéder à l'informatisation de tout le système d'état civil, en plus d'assurer une bonne conservation des archives.

B. DEVENIR DES ANCIENS CENTRES PRINCIPAUX DES VILLES


Comme déjà indiqué, avec l'Acte III de la Décentralisation, les maires de ville sont dessaisis de leurs attributions d'officiers d'état civil. Cela crée de sérieuses difficultés dans les villes, parce que les centres principaux qu'elles abritent n'ont pas fait l'objet de dévolution à une autre collectivité locale. Ces centres conservent un volume très important de registres, parfois centenaires, comme à Dakar.

Matériellement, le transfert de ces registres aux centres des communes est une gageure. Les mêmes problèmes pratiques se posent pour le transfert aux communes, anciennes communautés rurales, des registres détenus dans les sous-préfectures.

Un fait suffisamment grave, constaté dans les anciens centres principaux de plusieurs villes, consécutivement à la mise en œuvre de l'Acte III, est la poursuite de la réception et de la délivrance d'actes d'état civil.

Si la remise de copies de documents établis avant l'entrée en vigueur de l'Acte III peut se comprendre, par contre la réception de nouveaux actes est illégale. En effet, les maires étant dessaisis, les délégations qu'ils avaient consenties à leurs adjoints ou à des agents municipaux, pour exercer la fonction d'officier d'état civil, sont devenues caduques.

Face à la sensibilité de la question, il est urgent de clarifier la situation des anciens centres principaux établis dans les villes. A cet effet, il pourrait être envisagé de rétablir les maires des villes dans leurs fonctions d'officiers d'état civil.

 **La poursuite de certaines activités dans les anciens centres principaux d'état civil des villes fait peser des risques sérieux, sur la validité des actes délivrés, sur la fiabilité du système d'état civil et sur la sécurité nationale. Aussi, importe-t-il de clarifier le devenir de ces centres.**

SOUS-SECTION 2. COMPETENCES TRANSFEREES

Selon l'article 278 du Code général des Collectivités locales, celles-ci *« concourent, avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la promotion et à la mise en valeur de l'environnement et à la promotion du cadre de vie. »*.

Cette approche de gestion partagée a conduit l'Etat, depuis 1996, à transférer des compétences aux collectivités locales, dans les neuf (09) secteurs suivants :

- Domaines ;
- Environnement et Gestion des Ressources naturelles ;
- Santé, Population et Action sociale ;
- Jeunesse, Sports et Loisirs ;
- Culture ;
- Education, Alphabétisation, Promotion des Langues nationales et de la Formation professionnelle ;
- Planification ;

- Aménagement du Territoire ;
- Urbanisme et Habitat.

L'IGE s'est intéressée à la gestion stratégique et opérationnelle de ces compétences par les collectivités locales.

A. PILOTAGE STRATEGIQUE

Rares sont les collectivités locales qui disposent de documents de stratégie qui renseignent sur leurs orientations et actions, en vue de la prise en charge des compétences à elles transférées par l'Etat.

Pourtant, le Code général des Collectivités locales impose, aux communes notamment, d'élaborer, entre autres :

- un Plan d'action pour l'Environnement ;
- un Plan de lutte contre l'Analphabétisme ;
- un Plan de Développement communal ;
- un Plan Directeur d'Urbanisme.

A l'exception du Plan d'Investissement communal, qui peut être considéré comme le plan de développement, aucun autre document de planification sectorielle n'est généralement réalisé.

En relation avec les services déconcentrés de l'Etat et toutes les autres parties prenantes, les collectivités locales doivent se doter des documents de programmation, nécessaires à la bonne mise en œuvre des compétences transférées.

B. GESTION OPERATIONNELLE

L'organisation mise en place dans certaines villes et communes leur permet, théoriquement, de couvrir les différentes compétences qui leur sont transférées. Outre les commissions instituées au sein des organes délibérants, des services sont créés pour mettre en œuvre les initiatives locales et assurer l'interface avec les structures déconcentrées de l'Etat.

Seulement, à quelques exceptions près, sur les neuf (09) secteurs qui font l'objet de compétences transférées, les interventions des collectivités locales ne concernent, généralement, que ceux de l'Education, de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture, qui bénéficient des ressources du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD).

Il est édifiant de constater que bon nombre de collectivités locales ne consacrent pas de ressources propres à l'exercice de ces compétences.

Cet état de fait résulte de ressources financières et humaines limitées. Or, dans le même temps, le dispositif légal que constituent les conventions d'utilisation des services extérieurs, c'est-à-dire déconcentrés de l'Etat fait l'objet d'une faible appropriation. La signature de ces conventions n'est pas systématique.

Les ministères chargés de la Gouvernance locale et de l'Intérieur doivent prendre les dispositions appropriées, en vue de la signature systématique, par les représentants de l'Etat et les organes exécutifs des collectivités locales, des conventions pour l'utilisation des services déconcentrés de l'Etat, prévues par l'article 285 du Code général des Collectivités locales.

Par ailleurs, les missions réalisées ont confirmé divers constats concernant l'exercice des compétences transférées et évoqués dans le rapport public de 2015 de l'IGE. Ainsi, ce rapport relevait l'évaluation virtuelle des coûts des compétences transférées et la répartition peu rationnelle des ressources du FDD.

Sur un autre plan, l'abrogation d'une loi n'entraîne pas forcément celle des actes réglementaires pris pour son application et qui sont conciliables avec la nouvelle législation. Toutefois, les différents décrets d'application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, abrogée par le Code général des Collectivités locales, doivent être revus. En effet, au-delà des modifications terminologiques ou de la suppression des régions, l'Acte III de la Décentralisation, comme la dernière révision constitutionnelle, consacrent de nouveaux paradigmes, tel que celui de la territorialisation des politiques publiques.

Il est indispensable que les diligences appropriées soient mises en œuvre, pour l'élaboration des décrets d'application du Code général des Collectivités locales, en matière de transfert de compétences.

SECTION 4 : CONTRÔLE DE L'ACTION MUNICIPALE

Ce contrôle participe de l'efficacité de la gestion et, dans certains de ses aspects, du respect d'obligations légales. Les représentants de l'Etat, les collectivités locales et les citoyens en sont des parties prenantes, à travers leurs contrôles, respectivement, de légalité, interne et citoyen.

SOUS-SECTION 1. CONTRÔLE DE LEGALITE

Depuis 1996, le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales a subi une profonde rénovation. Il est exercé, de manière rapprochée, par les chefs de circonscription administrative et se limite à l'appréciation de la légalité et non de l'opportunité des actes pris par les organes locaux. Seule la juridiction administrative, en l'occurrence la Cour Suprême, est fondée à annuler un acte considéré comme illégal.

Les vérifications effectuées ont fait ressortir une concertation régulière entre représentants de l'Etat et organes exécutifs des collectivités locales, préalablement à la prise d'actes. Ceci explique certainement le nombre relativement peu important de contentieux portés devant la juridiction administrative.

Nonobstant cette situation, l'IGE a régulièrement relevé dans ses précédents rapports publics des insuffisances en matière de contrôle de légalité. Les manquements évoqués dans les différentes sections du présent chapitre en témoignent, encore, à suffisance. Ils interpellent sur l'exhaustivité et la qualité des contrôles effectués.

A. EXHAUSTIVITE DU CONTRÔLE

Dans plusieurs collectivités locales, le constat a été fait que les maires ne transmettent pas, de manière systématique, aux préfets tous les actes soumis à leur contrôle. Il en est ainsi, à titre illustratif, des

décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents, pour ne prendre que cet exemple récurrent.

Il s'agit, dans le cas d'espèce, d'une violation des dispositions de l'article 243 du Code général des Collectivités locales qui est une reprise de l'article 334 du Code des Collectivités locales et qui subordonnent le caractère exécutoire de ces actes, à leur transmission aux représentants de l'Etat et à leur notification.

Toutes les décisions n'ayant pas respecté ces formalités substantielles, doivent faire l'objet de refus de paiement par les comptables des collectivités locales auxquels ils sont transmis, mais tel n'est pas toujours le cas.

En application de l'article 243 du Code général des Collectivités locales, les actes des collectivités locales doivent être transmis au représentant de l'Etat, préalablement à leur exécution.

Les receveurs municipaux doivent s'assurer que cette formalité substantielle a été accomplie, notamment en ce qui concerne les actes à incidence financière, avant de procéder au paiement d'un mandat.

B. QUALITE DU CONTRÔLE

La récurrence des pratiques qui suivent est illustrative de la nécessité de renforcer les capacités des acteurs, sur les modalités du contrôle de légalité :

- le défaut d'accusés de réception : en vertu du premier alinéa de l'article 243 du Code général des Collectivités locales précité, lorsque le représentant de l'Etat reçoit les actes pris par les collectivités locales, il en " *délivre aussitôt accusé de réception*.". Le deuxième alinéa dudit article dispose que la preuve de la réception peut être apportée par tout autre moyen. Il ne doit pas être perdu de vue qu'au regard de leurs conséquences sur le caractère exécutoire ou l'approbation de certains actes, les dates de leur transmission et/ou de leur réception peuvent avoir une importance considérable. Elles sont déterminantes, notamment, en

cas de recours pour excès de pouvoir. C'est pourquoi, les représentants de l'Etat doivent veiller à la transmission, formelle, par les organes des collectivités locales de leurs actes et à la délivrance subséquente d'un accusé de réception ;

- l'approbation illégale d'actes : dans sa Note circulaire n°01220/M.INT/DCL du 08 février 1999, le Ministre de l'Intérieur, relevait *"un usage quelque peu abusif du pouvoir d'approbation par certains représentants de l'Etat."* Il déplorait ainsi l'approbation de tous les actes reçus, alors que le Code des Collectivités locales énumère limitativement, en son article 336 (devenu article 245 du Code général des Collectivités locales) ceux concernés. Il s'agit, notamment, des budgets, des marchés, des emprunts, des affaires domaniales et des actes d'urbanisme. L'IGE a constaté la persistance de l'abus déploré ;
- l'absence de recours au procédé de la *"demande de seconde lecture"* pour des actes manifestement illégaux, notamment en matière de Fonction publique.

Les capacités des représentants de l'Etat en matière de contrôle de légalité doivent être régulièrement renforcées, par une formation continue et la mise à disposition d'outils didactiques.

SOUS-SECTION 2. AUTRES TYPES DE CONTRÔLE

A. CONTRÔLE INTERNE

Les collectivités locales présentent des faiblesses notables dans ce domaine. En effet, rares sont celles qui ont mis en place et, le cas échéant, rendu fonctionnel un dispositif de contrôle interne.

A titre illustratif, parmi les neuf (09) collectivités contrôlées par l'IGE, seules quatre (04) ont prévu dans leur organigramme un service d'inspection, lequel est en léthargie, comme cela a déjà été souligné.

Aussi, faut-il préciser qu'une structure d'audit et de contrôle interne constitue un important outil de management pour les édiles. Elle pourrait les aider à la mise en place de manuels de procédures et dans

l'élaboration de cartographies des risques. Ce faisant, elle serait un outil pertinent de vérification, mais aussi de prévention.

B. CONTRÔLE CITOYEN

Le contrôle de l'action municipale est devenu un enjeu de première importance, notamment pour des organisations et des citoyens soucieux de l'efficacité de la gestion publique locale. Depuis plusieurs années, avec parfois le soutien d'organisations non gouvernementales, des conseils ou comités de quartier ont été mis en place, dans bon nombre de collectivités locales.

L'Acte III de la Décentralisation confère une consécration juridique à ce *"contrôle citoyen"*. Ainsi, en vertu de l'article 7 du Code général des Collectivités locales, les présidents de Conseil départemental et les maires peuvent instituer des cadres de concertation qui sont consultés, notamment, sur les plans et projets de développement local, ainsi que sur les conventions de coopération et les contrats-plans.

Il convient que soit pris le décret prévu par l'article 7 du Code général des Collectivités locales, pour déterminer la composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces cadres de concertation.

CHAPITRE II : GOUVERNANCE FINANCIERE

Dans le cadre de ses missions de contrôle des neuf (09) villes et communes précitées, l'IGE s'est intéressée à la préparation et à l'exécution de leurs budgets. Leurs marchés publics et la gestion de leurs biens ont également retenu son attention. Enfin, il lui est apparu opportun de partager quelques appréciations sur l'Acte III de la Décentralisation, au terme des premières évolutions qui se dégagent de la mise en œuvre de cette réforme.

SECTION 1. PROGRAMMATION BUDGETAIRE

La programmation budgétaire a été analysée sous l'angle du respect des règles en vigueur, mais aussi de l'évolution des budgets locaux au cours de la période quinquennale passée sous-revue.

SOUS-SECTION 1. RESPECT DES REGLES BUDGETAIRES

Les vérifications effectuées permettent d'apprécier la maîtrise des règles budgétaires par les collectivités locales, comme par les représentants de l'Etat chargés de leur contrôle. Elles permettent, également, de se prononcer sur la qualité des prévisions budgétaires.

A. PROCEDURES ET CALENDRIER BUDGETAIRES

Dans la plupart des collectivités locales, les pratiques observées traduisent une bonne appropriation des règles de procédures en matière d'élaboration et d'adoption du budget. Cela se reflète aux niveaux ci-après :

1. Organisation des débats d'orientation budgétaire

Au moins un (01) mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu au sein du conseil sur les orientations budgétaires. Même si le délai n'est pas toujours respecté, l'organisation de ce débat est devenue courante.

En vue de rendre le processus budgétaire plus participatif, certaines collectivités locales y associent les populations regroupées dans des structures associatives.

C'est le cas, par exemple, à Fatick où des Comités de Développement de Quartier ont été mis en place. Lors de la préparation du budget, ils recensent, pour le compte de la commune, les besoins de chaque quartier, en matière d'investissements sociaux et les remontent au bureau municipal, chargé de leur centralisation. Un arbitrage est ensuite opéré, au sein du conseil municipal, dans la limite des possibilités budgétaires.

L'examen du projet de budget par la commission des finances, ou par une intercommission constituée de la commission des finances et de commissions techniques, se révèle être un autre temps fort de concertation, avant que ce budget ne soit soumis au vote de l'organe délibérant, convoqué par l'exécutif local.

2. Vote et approbation des budgets primitifs dans les délais prescrits

L'année financière des collectivités locales commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. Les budgets doivent être votés, au plus tard, le 31 mars de l'année budgétaire considérée. A défaut, ils sont réglés et rendus exécutoires par les représentants de l'Etat. Cette obligation est largement respectée par les collectivités locales qui, généralement, votent leurs budgets, au cours du premier trimestre de leur année d'application.

Une fois voté, le budget est transmis au représentant de l'Etat, pour approbation, préalablement à son exécution. Les constats font ressortir que ces autorités se prononcent généralement sur les budgets qui leur sont transmis, dans le délai d'un (01) mois qui leur est imparti.

B. CONTROLE BUDGETAIRE DEFICIENT

Aux règles et principes connus en matière de gestion des finances publiques, s'ajoutent pour les collectivités locales des règles spécifiques, dont le contrôle incombe aux représentants de l'Etat.

Ils doivent s'assurer, entre autres, que le budget :

- prévoit les dépenses obligatoires de la collectivité locale ;
- est voté en "*équilibre réel*" ;
- prévoit les mesures correctives appropriées, lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître, dans l'exécution du budget précédent un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de fonctionnement.

Il a été constaté dans bon nombre de collectivités locales :

- le défaut d'inscription dans leurs budgets de dépenses obligatoires ;
- la récurrence du vote et de l'approbation de budgets en déséquilibre.

1. Défaut d'inscription de dépenses obligatoires

L'article 201 du Code général des Collectivités locales classe les dépenses de fonctionnement, en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

L'article 202 dudit Code liste une série de dix-huit (18) dépenses obligatoires et qui doivent figurer au budget. Lorsque le représentant de l'Etat, de sa propre initiative ou saisi, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne intéressée, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, ou l'a été pour une somme insuffisante, il adresse une mise en demeure à la collectivité locale. Si, elle n'est pas suivie d'effet, dans le délai d'un (01) mois, il inscrit cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, les ressources nécessaires à sa couverture. A défaut de mandatement par la collectivité locale, dans le mois qui suit la mise en demeure qui lui est faite, le représentant de l'Etat y procède d'office, au moyen d'un arrêté valant mandat.

Au regard de ces dispositions, les arriérés accumulés par diverses collectivités locales auprès de l'Agence de Développement municipal (ADM), dans le cadre de l'exécution de "*contrats de ville*", sont révélateurs de défaillances dans le contrôle budgétaire.

La Ville de Pikine et la Commune de Saint-Louis sont des exemples pertinents à cet égard.

A la fin de l'année 2015, la première citée devait à l'ADM un montant total de trois cent cinquante-six millions six cent soixante et un mille six cent quatre-vingt-neuf (356 661 689) francs CFA.

Malgré plusieurs rappels, aucune disposition n'a été prise en vue du règlement de cette somme. Même si ces arriérés se sont constitués avec la précédente mandature, le principe de la continuité du service public voudrait qu'ils soient pris en charge par l'équipe actuelle.

Quant à la Commune de Saint-Louis, elle doit à l'ADM vingt-deux millions six cent quarante-sept mille cent cinquante-quatre (22 647 154) francs CFA, au titre du Programme d'Appui aux Communes (PAC) et trois cent cinquante-trois millions neuf cent onze mille onze (353 911 011) francs CFA, au titre du Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales (PRECOL). Bien que le Préfet du Département de Saint-Louis ait, depuis le 5 février 2014, demandé au Maire de procéder au règlement de cette dette et qu'une inscription de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA ait été faite au budget de 2015, aucun règlement n'avait encore été opéré au moment de la mission de l'IGE.

L'article 264 du Code général des Collectivités locales donne pourtant au représentant de l'Etat les moyens juridiques de prendre les mesures appropriées, notamment un arrêté valant mandat.

Des arriérés de paiement tout aussi significatifs sont dus par les collectivités locales à la Société nationale d'Electricité (SENELEC), sans pour autant faire l'objet d'inscriptions budgétaires, pour leur règlement partiel ou total.

La prise en charge des factures afférentes à l'éclairage public doit faire l'objet d'un règlement définitif entre l'Etat et les collectivités locales.

2. Persistance du vote et de l'approbation de budgets en déséquilibre

Depuis la réforme de 1996, les collectivités locales sont tenues de voter leurs budgets en "*équilibre réel*". Cet équilibre va au-delà de l'égalité arithmétique, entre recettes totales et dépenses totales, en termes de prévisions.

L'article 346 du Code des Collectivités locales (devenu article 255 du Code général des Collectivités locales), énumère trois (03) conditions cumulatives pour l'atteinte de l'équilibre réel :

- l'équilibre respectif de chacune des deux sections du budget, à savoir la section "*Fonctionnement*" et la section "*Investissement*" ;
- l'évaluation sincère des recettes et des dépenses ;
- le remboursement de la dette en capital, uniquement par des ressources propres de la collectivité locale (prélèvement sur les recettes de fonctionnement, recettes d'investissement, etc.), ce qui exclut les emprunts.

Ces conditions ont d'ailleurs été rappelées par la Circulaire n° 01191 MINT/CAB du 29 janvier 2003 du Ministre de l'Intérieur relative à l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Les manquements constatés portent sur les deux (02) premières conditions.

- Absence d'équilibre des sections du budget

A titre illustratif, cette anomalie a été notée dans tous les budgets votés et approuvés de la Ville de Dakar, de 2011 à 2015. Elle a été corrigée en 2016.

Elle résulte d'une mauvaise appréciation, aux plans budgétaire et comptable, de ce qui est communément appelé mouvement financier, en d'autres termes du prélèvement de l'excédent des recettes de fonctionnement, pour le financement des dépenses d'investissement.

En effet, alors que les prévisions budgétaires avaient été bien faites aux chapitres et services prévus, elles n'ont pas été prises en compte dans les calculs, faussant ainsi l'équilibre respectif des sections du budget.

- Manque de sincérité des prévisions budgétaires

Dans les villes et communes contrôlées par l'IGE, il est apparu, en règle générale, que les prévisions budgétaires n'étaient pas réalistes, au vu de l'évolution des recettes réalisées, notamment au cours des trois (03) dernières gestions.

Dans certaines collectivités locales, le défaut de sincérité résulte de l'inscription répétée au budget, de recettes adossées à des événements peu probables ou tardant à se réaliser.

Ainsi, les projets de budget de 2013 à 2015 de la Commune de Fatick ont été majorés du montant des frais de bornage, évalué à la somme de quatre cents millions (400 000 000) de francs CFA. Ces recettes étaient attendues de la finalisation de lotissements prévus dans la commune, mais non réalisés depuis 2012.

Il convient de relever qu'une limite majeure à la sincérité des prévisions budgétaires réside, dans certains cas, dans le manque d'information des ordonnateurs, sur la situation exhaustive des restes à recouvrer produite par les comptes publics.

En vertu des dispositions réglementaires en vigueur, l'état des restes à recouvrer est établi, annuellement, et permet de connaître :

- les restes à recouvrer de l'année N-1 ;
- le montant des émissions de l'année ;
- le montant des réductions et des annulations ;
- le montant net des restes à recouvrer de l'année ;
- les recouvrements de l'année ;
- le montant des restes à recouvrer, à la fin de la gestion.

Les comptables des collectivités locales doivent prendre toutes les dispositions nécessaires, pour la transmission aux ordonnateurs de la situation exacte des restes à recouvrer, au moment de l'établissement des prévisions budgétaires.

3. Autres anomalies

Dans le budget de 2015 de la Ville de Thiès, certaines activités ont été prévues et exécutées, alors qu'elles ne relèvent plus du domaine de compétence des villes.

Ainsi, des fournitures scolaires ont été acquises pour dix-neuf millions cinq cent cinquante-huit mille cinq cents (19 558 500) francs CFA. Or, l'acquisition de fournitures scolaires ne figure pas parmi les attributions de la ville, limitativement énumérées à l'article 170 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Elle est du ressort des communes, en vertu de l'article 313 dudit code.

Des secours ont été alloués également aux indigents, pour un montant de seize millions (16 000 000) de francs CFA. Or, cette catégorie de dépenses est du ressort des communes, depuis l'entrée en vigueur du Code général des Collectivités locales.

L'explication fournie, pour justifier l'exécution de ces dépenses indues, est que l'arrêté interministériel portant répartition des fonds de dotation, signé des ministres chargé des Finances et des Collectivités locales, avait pourvu ces services et que l'affectation ainsi faite, ne pouvait pas être changée par le conseil de la ville.

Il s'agit là d'une interprétation abusive, à tout le moins erronée, de l'arrêté interministériel n° 04796 du 27 mars 2015 portant répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation aux départements, aux communes et autres bénéficiaires. En effet, dans cet acte, il est alloué à la Ville de Thiès une dotation de quatre-vingt-quinze millions (95 000 000) de francs CFA, répartie dans une rubrique "*indemnités*" et une rubrique "*compensation*", pourvues, respectivement, à hauteur de dix millions huit cent mille (10 800 000) francs CFA et de quatre-vingt-quatre millions deux cent mille (84 200 000) francs CFA. Aucun service budgétaire n'était donc précisé. Quand bien même des services

budgétaires auraient été précisés, l'arrêté interministériel aurait contrevenu à la loi qui fixe les compétences des villes.

Un autre type d'anomalie a été relevé, notamment à Guédiawaye, de 2011 à 2014, relative à une double comptabilisation des recettes du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD).

Le réalisme et la prudence commandent aux collectivités locales de ne pas prévoir dans leurs budgets primitifs les ressources attendues du FDD ou du Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL), si elles n'ont pas reçu notification des arrêtés portant répartition de ces fonds.

La réglementation prévoit, en effet, lorsque cette information est reçue au cours de l'exécution budgétaire, le vote d'autorisations spéciales de recettes et de dépenses, afin d'intégrer ces ressources nouvelles aux budgets et de décider de leur utilisation.

En tout état de cause, il ne peut être fait d'inscription dans le budget primitif, de ressources attendues du FDD et du FECL, et d'inscription supplémentaire, par la suite, dans une autorisation spéciale, au risque d'une double prévision.

Les manquements observés, relativement à la pratique du contrôle budgétaire, justifient un besoin de renforcement des capacités des représentants de l'Etat et de tous les acteurs impliqués dans le cycle budgétaire.

SOUS-SECTION 2. APPRECIATIONS SUR LES PREVISIONS BUDGETAIRES

Ces appréciations portent sur l'évolution annuelle des prévisions budgétaires et sur la part qui y est accordée à l'investissement.

A. EVOLUTION IRRÉGULIÈRE DES BUDGETS

Les tableaux qui suivent, issus de l'exploitation des budgets prévisionnels, comptes administratifs et comptes de gestion, permettent de comparer les prévisions aux réalisations, en matière de recettes, de plusieurs communes et villes. Ils illustrent une évolution relativement erratique des prévisions budgétaires.

TABLEAUX DES PREVISIONS ET DES REALISATIONS DE RECETTES

Commune de Fatick

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	860 666 117	687 610 235	79,9%
2012	778 455 596	519 429 154	66,7%
2013	1 100 819 975	401 285 940	36,4%
2014	827 672 525	302 560 450	36,5%

Commune de Saint-Louis

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	1 899 009 814	1 096 157 653	57,7%
2012	2 126 372 574	1 139 235 480	53,6%
2013	2 803 854 108	1 208 743 360	43,1%
2014	2 554 477 386	1 222 124 000	47,8%

Ville de Pikine

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	10 946 000 000	6 364 323 381	58,1%
2012	10 933 000 000	6 140 450 293	56,1%
2013	10 963 000 000	4 675 384 696	42,6%
2014	10 575 000 000	5 717 493 346	54%

Ville de Thiès²

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	2 220 000 000	1 408 913 809	63,5%
2012	2 200 000 000	1 269 366 173	57,7%
2013	2 420 000 000	1 257 798 276	52%
2014 (1)	2 300 000 000	916 078 324	39,9%
2014 (2)	2 300 000 000	638 983 092	27,8%
2015	1 950 000 000	410 123 504	21%

Ville de Dakar²

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	57 566 117 994	44 001 111 498	76,4%
2012	83 953 368 540	43 915 068 604	52,3%
2013	70 381 432 515	39 167 786 525	55,6%
2014 (1)	80 280 233 595	34 600 262 848	43,1%
2014 (2)	39 622 501 635	8 781 227 752	22,2%

Ville de Guédiawaye²

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2011	2 310 817 378	1 408 541 651	61%
2012	2 719 634 973	1 556 483 208	57,2%
2013	3 234 822 760	1 591 300 487	49,2%
2014 (1)	2 824 058 904	1 384 382 217	49%
2014 (2)	1 915 329 963	819 652 065	42,8%

² (Pour 2014, deux (02) budgets ont été exécutés dans les villes. Le premier a été adopté et approuvé avant les élections départementales et municipales du 29 juin : il est désigné dans les tableaux par le chiffre (1). Suite à l'installation des nouveaux organes issus de ces élections, un deuxième budget a été, soit adopté, soit réglé et rendu exécutoire par le préfet : il est désigné par le chiffre (2).

Ces différents exemples prouvent un manque de réalisme des prévisions, au regard des niveaux de réalisation des recettes. Alors que les réalisations accusent une baisse tendancielle, les prévisions se maintiennent ou connaissent, parfois, des hausses significatives.

Il est fondamental que les agents et élus des collectivités locales soient mieux outillés dans l'élaboration des budgets, notamment dans les techniques connues et éprouvées en matière de prévision budgétaire. A cet égard, il serait judicieux qu'ils disposent de référentiels (instructions, circulaires, etc.), d'outils didactiques et que des sessions de formation dans ce domaine soient, régulièrement, organisées à leur intention. L'implication active des comptables publics, tout au long du cycle budgétaire, s'avère également indispensable.

B. PART MARGINALE ACCORDEE A L'INVESTISSEMENT

A l'exception notable de la Ville de Dakar, les collectivités locales contrôlées ont consacré au cours de la période sous revue, une part relativement faible, voire marginale de leurs recettes budgétaires aux investissements. Ainsi, déjà au stade de la prévision, bon nombre d'entre elles sont loin de respecter la pratique de bonne gestion qui avait cours dans les collectivités locales et, consistant à allouer au moins 25% des recettes totales à l'investissement.

Le tableau suivant est illustratif de cette réalité.

INVESTISSEMENT / PREVISIONS DE RECETTES BUDGETAIRES

COLLECTIVITES LOCALES	ANNEES				
	2011	2012	2013	2014	2015
Ville de Dakar	38,7%	46,5%	46,3%	42,9%	44,2%
Ville de Guédiawaye	9,6%	14,4%	21,8%	17,9%	16%
Ville de Pikine	7,8%	3,74%	1,19%	2,69%	0,97%
Ville de Thiès	16,40%	14,54%	11,98%	9,56%	19,49%

SECTION 2. EXECUTION BUDGETAIRE ET REDDITION DES COMPTES

De l'analyse des procédures et des résultats de l'exécution budgétaire découlent les divers constats et recommandations ci-après.

SOUS-SECTION 1. ANOMALIES RECURRENTES

Ils portent d'une part, sur l'exécution des recettes et des dépenses et d'autre part, sur la reddition des comptes.

A. EXECUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES

L'exécution budgétaire des collectivités locales a été appréciée par l'IGE à l'aune des performances des acteurs, en matière de recouvrement des recettes et de réalisation des dépenses.

Il en ressort la nécessité d'améliorer, substantiellement, les performances, ce qui interpelle les divers acteurs impliqués dans le cycle budgétaire.

1. Performances moyennes en matière de recouvrement des recettes

Comme l'illustrent les tableaux de la section précédente, le taux moyen d'exécution des recettes budgétaires des villes et communes contrôlées par l'IGE, n'a pas excédé 60%, au cours de la période quinquennale sous revue. Ces résultats révèlent des défaillances collectives de la part des services d'assiette, des organes des collectivités locales et des comptables publics.

1.1. Manquements des services d'assiette

Les manquements récurrents à ce niveau concernent l'émission et la transmission des titres exécutoires de recettes sur impôts locaux, c'est-à-dire les rôles, ainsi que la mise en place des commissions de la fiscalité locale.

- Défaillances dans l'émission des rôles d'impôts

Les exemples suivants en sont illustratifs :

A Ziguinchor, depuis 2012, plusieurs contribuables, dont les plus importants pour la commune en matière de patente et de contributions foncières, comme la SUNEOR, la SENELEC et certains hôtels, sont omis dans les rôles des anciennes contributions. Il en est ainsi également de contribuables relevant de la Contribution globale unique (CGU).

A Fatick, le défaut d'émission des rôles concerne, depuis 2013, la petite patente (celle des particuliers, commerçants et entrepreneurs et qui est à distinguer de la patente industrielle), la CGU et la Contribution globale foncière (CGF). A cela s'ajoute la transmission tardive des rôles, comme en 2015, où ceux afférents à la patente industrielle, émis le 02 mai, n'ont été reçus que le 13 juillet.

Des retards similaires ont été aussi constatés pour la Ville de Dakar. Au cours des cinq (05) dernières années, les rôles sont parvenus à la perception municipale entre les mois de mai et d'août. De 2013 à 2015, les rôles concernant la patente ont été transmis, bien après les dates d'exigibilité fixés pour le paiement de cet impôt. Cette situation a été également observée, en 2015, pour le foncier bâti et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Il y a lieu de souligner que tout retard dans la transmission des rôles impacte négativement sur leur recouvrement. En effet, une série d'opérations doit être effectuée, de la distribution des avertissements au contentieux éventuel, en passant par diverses sommations, de commandements jusqu'à la saisie.

Par ailleurs, malgré leur nombre élevé, les rôles sont transmis uniquement sous un format physique, ce qui rend difficile leur contrôle par les services des ordonnateurs et des receveurs municipaux, chargés de leur recouvrement, afin de détecter des cas éventuels de sous imposition ou d'omission.

En vue d'optimiser le rendement des impôts locaux, la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) doit prendre toutes les dispositions utiles, pour procéder à la confection et à la

transmission des rôles d'impôts, dès le début de l'exercice budgétaire. Il serait judicieux aussi que ces documents soient disponibles à la fois sous un format physique, comme sur support électronique, pour en faciliter les contrôles.

- **Mise à l'écart des organes exécutifs des collectivités locales dans la transmission des rôles**

Les receveurs municipaux reçoivent directement de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) les rôles, tandis que les maires ne sont souvent informés de cette transmission, que lorsque les comptables leur font parvenir des situations d'exécution du budget.

- **Défaut d'opérationnalisation des commissions de la fiscalité locale**

L'article 308 de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts prévoit la création, dans chaque commune et communauté rurale, devenue commune, d'une commission de la fiscalité locale. Selon une périodicité annuelle ou pluriannuelle, cette commission procède au suivi et à l'évaluation des opérations de recensement de tous les immeubles, bâtis ou non bâtis, situés dans le ressort de la collectivité locale concernée. Elle s'appuie sur les renseignements cadastraux, ainsi que sur toute donnée utile pour localiser les immeubles et procéder à l'identification de leurs occupants. Le recensement est opéré, à la diligence du chef du service des impôts territorialement compétent, par une équipe composée d'agents des Impôts, du Cadastre et de la collectivité locale concernée.

La commission est présidée par un élu local et comprend cinq (05) à huit (08) membres désignés par le chef du service des impôts territorialement compétent, à partir d'une liste de noms établie par le maire. Ces personnes sont choisies parmi les chefs de village ou les "*responsables*" de quartier. Elles doivent maîtriser les règles de base de la fiscalité locale et faire preuve de civisme fiscal à titre personnel. Leur nomination a lieu dans les deux (02) mois qui suivent le renouvellement des organes de la collectivité locale. A défaut de liste présentée par le maire, les intéressés sont nommés d'office par le chef du service des impôts, un

(01) mois après une mise en demeure de délibérer, adressée à la collectivité locale.

Les services du Trésor territorialement compétents sont obligatoirement conviés aux réunions de la commission qui peut également, faire appel à l'expertise d'agents de la collectivité locale.

Au total, cette structure est un important levier d'optimisation du potentiel fiscal des communes, notamment en matière foncière.

Il est nécessaire que les commissions de la fiscalité locale, qui font défaut dans la quasi-totalité des collectivités locales, soient mises en place et rendues opérationnelles. Toutefois, il convient de s'interroger sur la possibilité matérielle, pour les services déconcentrés concernés, de remplir convenablement leurs missions au sein de ces commissions, si elles doivent être créées dans l'ensemble des communes, qui sont au nombre de cinq cent cinquante-sept (557).

1.2. Manquements des comptaibles des collectivités locales

En vertu des articles 21 et suivants du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, le receveur municipal est responsable du recouvrement des recettes.

Plusieurs défaillances ont été observées dans l'exercice de cette attribution :

- Non-recouvrement de recettes budgétaires

Certains receveurs municipaux s'exonèrent de la collecte de diverses recettes budgétaires, car ils limitent leurs responsabilités au recouvrement des impôts sur rôles et de quelques taxes. La Ville de Dakar en est un parfait exemple. Durant la période sous revue, aucune recette n'y a été recouvrée, au titre de plusieurs taxes locales (taxe de déversement à l'égout, taxe sur la valeur des locaux servant à l'usage d'une profession, taxe de balayage, etc.).

- Carences dans le recouvrement des restes à réaliser

Le comptable public doit poursuivre le recouvrement des restes à réaliser d'une gestion lors de la gestion suivante, sauf apurement ou admission en non-valeur. A cet effet, aux termes de l'article 24 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 précité, *"à la clôture de chaque année financière, le receveur municipal établit, par nature de recette, pour l'année écoulée, l'état des restes à recouvrer et le soumet au visa du maire. L'état des restes à recouvrer visé par le maire est joint au compte de gestion du receveur municipal et au compte administratif du maire."*

Selon l'article 25 de ce décret, *"En matière d'imposition sur rôles, il est procédé à l'apurement des restes à recouvrer dans les mêmes conditions que pour les impôts directs de l'Etat. En toute autre matière, le receveur municipal adresse ses demandes d'admission en non-valeur au maire qui les soumet à la délibération du conseil municipal (...)".*

Ces règles ne sont pas respectées. L'IGE a constaté que certains receveurs municipaux n'adressent pas aux maires de demandes d'admission en non-valeur. D'autres n'établissent ni état des restes à recouvrer ni état des cotes irrécouvrables ou indûment imposées. Cela a été noté à Guédiawaye au cours de la période sous revue. Or, pour prendre l'exemple de cette ville, le tableau suivant révèle qu'il y a de sérieuses difficultés dans le recouvrement des impôts sur rôles, au regard des taux qui sont inférieurs à 50%.

SITUATION DES RECOUVREMENTS A GUEDIAWAYE

Année	Prise en charge totale	Recouvrement total	Taux de recouvrement
2011	1 260 990 652	468 242 697	37,13 %
2012	1 218 468 537	416 431 526	34,18%
2013	906 082 257	416 979 046	46,02%
2014	990 794 983	265 942 612	26,84%

C'est le lieu de rappeler que l'établissement de l'état des restes à recouvrer et de celui des cotes irrécouvrables ou indûment imposées sont prescrits par les articles 67 à 70 du Règlement général sur la Comptabilité publique. Ces documents permettent d'apprécier, de manière objective, la qualité des rôles émis.

Toujours sur le registre des manquements, peut être notée l'absence récurrente d'informations précises sur le contentieux fiscal (commandements distribués, saisies effectuées, hypothèques inscrites et réalisées etc.).

Il convient de rompre avec de telles pratiques qui accroissent les restes à recouvrer et, conséquemment, les prises en charge dont doivent répondre les comptables des collectivités locales.

Les receveurs municipaux doivent établir et transmettre systématiquement aux services fiscaux, à charge pour ces deniers d'en faire une judicieuse exploitation en vue de la mise à jour de la base des données, les états de cotes irrécouvrables ou indûment imposées concernant les impôts sur rôles. Ils doivent également veiller au respect des dispositions légales relatives d'une part, au recouvrement des recettes des collectivités locales et d'autre part, à l'apurement ou à l'admission en non-valeur des restes à recouvrer.

1.3. Manquements des organes des collectivités locales

Les insuffisances notées sont d'ordre organisationnel et conduisent à un suivi déficient de l'exécution des recettes budgétaires.

- Défaillances des maires dans le suivi des recettes à recouvrer

L'article 75 du décret portant régime financier des collectivités locales prévoit la tenue obligatoire d'un journal des recettes et d'un livre des comptes de recettes, pour l'enregistrement et le suivi des recettes fiscales.

L'absence de ces documents, dans la plupart des collectivités est rédhibitoire, pour le suivi de l'évolution des recouvrements à effectuer. Ce vide est souvent aggravé par les contrôles erratiques effectués, notamment, sur les régisseurs de recettes, les surveillants comptables des halles et marchés et autres collecteurs.

Face à de telles carences, il n'est pas étonnant que dans la Commune de Ziguinchor, des valeurs inactives (tickets de marché, vignettes, etc.) commandées en 2003, soient encore utilisées par la Recette Perception municipale, en 2016, comme l'a constaté une mission de l'IGE. Cette situation, favorable à la fraude, résultait du fait que les tickets en cause n'étaient pas millésimés, c'est-à-dire non numérotés dans une série annuelle.

- Absence d'implication des bureaux municipaux dans le recouvrement des impôts

Les bureaux municipaux, formés des maires et de leurs adjoints, ont pour missions, entre autres :

- la surveillance de la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux ;
- la formulation de propositions ou la prise de mesures propres à améliorer leur recouvrement.

Dans une large mesure, ces compétences ne sont pas exercées par les intéressés.

En sus de toutes les défaillances évoquées, d'autres facteurs organisationnels et sociologiques peuvent affecter le recouvrement optimal des impôts, notamment :

- la reconduction systématique des rôles, d'une année à l'autre ;
- les failles en matière d'adressage des contribuables, sur les avertissements ;
- l'incivisme fiscal ;
- la cessation d'activités, ou le changement d'adresse de contribuables soumis à la patente ou à la CGU ;

- le caractère limité des moyens humains et logistiques des services d'assiette et de recouvrement.

L'amélioration de l'assiette et du recouvrement des recettes passeront forcément par un partenariat plus étroit entre les collectivités locales, les services compétents du ministère chargé des Finances et tous les acteurs de la Décentralisation, notamment les citoyens, le secteur privé et les médias.

2. Contraintes pour le suivi optimal de l'exécution des dépenses

L'IGE a observé que si les procédures d'exécution du budget sont généralement connues et respectées, par contre des défaillances persistantes existent dans la tenue de la comptabilité administrative. Il en est ainsi, en dépit des améliorations notées dans plusieurs collectivités locales, grâce notamment à l'installation par l'ADM, auprès de leurs organes exécutifs, d'un logiciel de gestion comptable et financière dénommé "*COMMAIR*", dont le pendant au niveau des comptables publics est le "*COLLOC*".

La comptabilité du maire, ou comptabilité administrative, doit faire apparaître les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses, la situation des émissions de titres de recettes, celle des liquidations et des mandatements de dépenses, ainsi que les crédits disponibles. A cet effet, divers livres comptables doivent être tenus, notamment, le journal des dépenses, le livre-journal des liquidations et le livre de compte des dépenses.

Dans les collectivités locales contrôlées, si ces documents ne font pas défaut, ils sont souvent mal tenus. Cela conduit, en fin de gestion, au manque d'information des ordonnateurs, sur les dépenses engagées et non mandatées ou sur celles ayant fait l'objet de mandatement, mais non payées par les comptables.

Les organes exécutifs doivent prendre les dispositions utiles, en vue de mettre en place la comptabilité administrative dont la tenue leur est prescrite, pour le suivi optimal des dépenses de leurs collectivités locales.

B. REDDITION DES COMPTES

Aux termes de l'article 259 du Code général des Collectivités locales (article 350 du Code des Collectivités locales abrogé), *"L'arrêté des comptes est constitué par le vote du conseil de la collectivité locale sur le compte administratif présenté par le président du conseil départemental ou le maire, après transmission, au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité locale. Le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exercice"*.

Le compte administratif est établi dès l'arrêté des livres de la comptabilité administrative. Il doit présenter, entre autres, les crédits ouverts, les paiements effectués, les dépenses engagées et non mandatées, les recouvrements effectués, les restes à recouvrer et la situation financière générale de la collectivité locale.

Il est soumis à la délibération du conseil de ville ou du conseil municipal, puis transmis au Représentant de l'Etat, pour un contrôle de légalité.

Il ressort des contrôles effectués par l'IGE, que les organes des collectivités locales s'acquittent, peu ou prou, de leurs obligations redditionnelles, même si l'arrêté annuel des comptes présente un intérêt relativement limité, en raison de diverses insuffisances.

1. Effectivité de l'arrêté annuel des comptes

Au cours de la période quinquennale passée sous revue, il est apparu que l'arrêté annuel des comptes a tendance à se généraliser, même si des améliorations sont nécessaires, chez certains exécutifs locaux.

Ainsi, alors que les Maires des Villes de Dakar et de Guédiawaye ont soumis au vote de leurs conseils leurs comptes administratifs, de 2011 à 2014, la situation est toute autre à Thiès où aucun compte administratif n'a été produit depuis 2011, au motif que les comptes de gestion n'ont pas été transmis par le percepteur.

Pour la Ville de Pikine, les comptes administratifs au titre des gestions 2011, 2012 et 2013, ont été soumis au vote du conseil de la ville, contrairement à celui de la gestion 2014, non encore présenté au

moment de l'exécution de la mission de l'IGE. La même situation a été constatée dans les Communes de Fatick et de Ziguinchor. A Saint-Louis, les comptes administratifs des exercices 2012, 2013 et 2014, n'avaient pas encore été soumis, en fin 2015, à l'approbation du conseil municipal, alors qu'ils étaient déjà établis.

2. Limites notées dans la reddition des comptes

Outre les retards observés, d'autres insuffisances sont notées. Ainsi, dans plusieurs collectivités locales, comme la Ville de Guédiawaye, les comptes administratifs ne sont pas dérivés de la comptabilité administrative, puisqu'elle n'est pas tenue. Ils sont des copies des comptes de gestion des receveurs municipaux.

A un autre niveau, un grave manquement réside dans l'envoi par le percepteur municipal de la Ville de Thiès à la Cour des Comptes de ses comptes de gestion, sans qu'ils aient été transmis au préalable au maire de cette collectivité locale, en violation des dispositions légales.

A cet égard, il faut préciser que l'arrêté annuel des comptes n'est pas une formalité, mais bien une obligation légale. Au sens de l'article 259 du Code général des Collectivités locales, susmentionné, la transmission du compte de gestion du comptable de la collectivité locale à l'ordonnateur est obligatoire. Au demeurant, le comptable est le conseiller financier de la collectivité locale.

Il résulte, mutatis mutandis, d'une disposition de l'article 83 du décret portant régime financier des collectivités locales, que le compte de gestion transmis au juge des comptes doit être accompagné des pièces justificatives de la délibération du conseil et d'une copie du compte administratif de l'organe exécutif de la collectivité locale concernée.

Toutefois, afin d'éviter la survenance et l'éventuelle récurrence des actes posés par le percepteur de la Ville de Thiès, il serait judicieux d'harmoniser certains textes, ou de rendre plus explicites leurs dispositions.

Autant à la lecture de l'article 259 du Code général des collectivités locales, il ne peut être affirmé que l'arrêté des comptes porte à la fois sur le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du

comptable public, autant l'article 83 du décret portant régime financier des collectivités locales dispose qu'un exemplaire du compte de gestion est soumis, par le maire, à la délibération du conseil.

- ☞ **Tout doit être mis en œuvre par les acteurs concernés, en vue de la fiabilisation de l'assiette et de l'optimisation du recouvrement des impôts locaux ;**
- ☞ **L'arrêté des comptes est une obligation redditionnelle qui doit être remplie, dans le respect des délais et procédures en vigueur.**

SOUS-SECTION 2. ANALYSE DE L'EVOLUTION DES BUDGETS

L'examen des comptes administratifs et de gestion, comme celui des situations financières et d'exécution budgétaire permettent de faire ressortir divers constats, relativement à l'évolution des budgets des villes et communes contrôlées par l'IGE, dans les sections « *fonctionnement* » et « *investissement* ».

A. BUDGET DE FONCTIONNEMENT

1. Prépondérance des recettes fiscales

La Ville de Dakar est un exemple typique de budget caractérisé par la prépondérance des recettes fiscales. En effet, sur des recettes de fonctionnement recouvrées de cent dix-huit milliards six cent soixante-quatre millions cinq cent quarante-trois mille cinq cent un (118 664 543 501) francs CFA de 2011 à 2014, les impôts locaux ont été collectés à hauteur de quatre-vingt-six milliards huit cent trente-cinq millions deux cent cinq mille cinq cent quatre-vingt-dix-neuf (86 835 205 599) francs CFA, soit un taux de couverture de 73,18%.

Ces impôts locaux reposent, essentiellement, sur les trois (03) sources que sont, par ordre décroissant, la patente, l'impôt du minimum fiscal (IMF) et la contribution foncière des propriétés bâties.

La patente a été l'impôt prédominant, à raison de soixante milliards trois cent soixante-cinq millions quatre cent quatre-vingt-douze mille neuf cent

cinquante-trois (60 365 492 953) francs CFA, soit 69,51% des impôts locaux et 50,87% des recettes de fonctionnement de la Ville.

L'IMF, qui avec l'Acte III relève désormais des communes, a été le deuxième pourvoyeur, pour onze milliards huit cent quatre-vingt-douze millions quatre mille trois cent quatre-vingt-quinze (11 892 004 395) francs CFA, soit 13,69% des impôts locaux.

La contribution foncière des propriétés bâties a été le troisième contributeur, pour dix milliards sept cent vingt-quatre millions sept cent cinquante-trois mille six cent six (10 724 753 606) francs CFA, soit 12,35%.

En sus de ces impôts, la Ville a collecté la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TOM), pour un montant de cinq milliards neuf cent soixante-seize millions quarante-neuf mille neuf cent sept (5 976 049 907) francs CFA, soit 5,03% des recettes de fonctionnement réalisées.

Quant aux taxes municipales qui reposaient essentiellement sur la taxe sur la publicité (99,98%), désormais dévolue aux communes, leur produit sur la période a été de six milliards quatre cent vingt-cinq millions six cent quarante-deux mille six cent quatre-vingt-trois (6 425 642 683) francs CFA, soit 5,41% des recettes de fonctionnement.

Le produit cumulé de ces impôts et taxes, de 2011 à 2014, a été de quatre-vingt-quinze milliards trois cent quatre-vingt-trois millions neuf cent quarante-trois mille cinq cent quarante-quatre (95 383 943 544) francs CFA, soit 80,38% des recettes de fonctionnement et 55,95% des recettes totales de la période.

Dans le même temps, les fonds de dotation de l'Etat et les produits domaniaux ont, respectivement, représenté 0,97% et 0,46% des recettes de fonctionnement recouvrées.

La situation ci-dessus décrite, relativement à la prépondérance des recettes fiscales dans le budget, est aussi constatée dans les autres collectivités locales.

2. Nécessité d'un suivi de l'évolution de la masse salariale

Une bonne pratique de gestion connue des collectivités locales, depuis plusieurs décennies, consiste à veiller à ce que leur masse salariale soit contenue dans la limite de 40% de leurs recettes de fonctionnement.

A travers les exemples du tableau ci-dessous, les évolutions constatées témoignent de la nécessité d'être attentifs à cette question, dans la mesure où la part de la masse salariale a parfois augmenté dans les villes, suite à l'entrée en vigueur, en 2014, de l'Acte III de la Décentralisation.

PART DE LA MASSE SALARIALE DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT RECOUVREES

Collectivités locales	Années			
	2011	2012	2013	2014
Ville de Dakar	30,45%	24,97%	33,37%	35,52%
Ville de Guédiawaye	46,23%	55,61%	49,92%	47,74%
Ville de Pikine	30,39%	34,35%	29,96%	30,79%

3. Besoin de rationalisation et de contrôles renforcés de dépenses particulières

Un certain nombre de pratiques constatées par l'IGE justifient la nécessité d'une rationalisation et de contrôles plus rigoureux, par les comptes publics, de l'exécution des dépenses concernant les secours aux indigents, les subventions aux associations, les bourses et allocations scolaires, ainsi que les participations diverses.

A titre illustratif, dans la Commune de Ziguinchor, les subventions aux associations sportives et culturelles, ainsi que celles allouées aux chefs religieux et groupements féminins étaient payées durant une période par l'intermédiaire d'un billeteur, au nom de qui tous les mandats y relatifs étaient émis.

Cette procédure ne garantissait pas la transparence des opérations, mais en plus le défaut de conservation par le billeteur de tout document comptable probant pour justifier le versement des sommes à leurs bénéficiaires constitue une entorse aux règles de la comptabilité publique. En conséquence, l'IGE a demandé que les mandats soient désormais établis au nom des bénéficiaires et qu'il soit procédé à des virements, quel que soit le montant, pour les personnes morales et, pour les personnes physiques, pour toute somme supérieure ou égale à trois cent mille (300 000) francs CFA. Cette exigence découle de l'arrêté ministériel n° 6055 MEF-DGCPT du 22 août 2003 fixant le montant des dépenses de l'Etat payables obligatoirement par remise de chèque ou par virement à un compte bancaire ou postal.

Des irrégularités de même nature ont été notées dans l'exécution des dépenses relatives à l'attribution de secours aux indigents, par la Ville de Rufisque. Entre 2011 et 2013, un billeteur a été le destinataire de mandats relatifs à cette dépense pour un montant total de cent trente-huit millions trois cent quatre-vingt-quinze mille (138 395 000) francs CFA. Aucune pièce justificative n'est disponible auprès de l'intéressé ou des services comptables.

Outre le respect de la réglementation en matière de dépenses publiques, que l'IGE a recommandé, la Ville de Rufisque gagnerait à s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre par d'autres collectivités locales, pour l'identification et l'allocation de secours aux indigents. En effet, parmi toutes les personnes figurant dans son fichier "*secours aux indigents*", seules trois (03) disposent d'un dossier, d'ailleurs incomplet.

Toujours à Rufisque, le contrôle des dépenses de la période sous-revue concernant les bourses et allocations scolaires a fait ressortir des manquements, aux plans de la légalité et de la transparence. A titre d'exemple, sur un échantillon de cinquante-deux (52) dossiers, représentant des dépenses d'un montant de cent trente-cinq millions neuf cent cinquante-six mille cinq cent quarante-huit (135 956 548) francs CFA, il a été constaté que :

- sept (07) dossiers comportaient des pièces justificatives complètes, pour des dépenses d'un montant de quarante-deux millions sept

cent quatre-vingt-dix mille trois cent soixante-dix-huit (42 790 378) francs CFA ;

- quatre (04) dossiers, correspondant à une somme de neuf millions sept mille cinq cents (9 007 500) francs CFA, avaient des pièces incomplètes ;
- quarante et un (41) dossiers ne comportant aucune pièce justificative, ont pourtant fait l'objet de règlement pour un total de quatre-vingt-quatre millions cent cinquante-huit mille six cent soixante-dix (84 158 670) francs CFA.

Un autre compte qui mérite une attention particulière est celui des "*Participations diverses*", au regard des montants exécutés par certaines collectivités locales.

En principe, les crédits prévus pour les participations ont vocation à servir au règlement de contributions, pour des missions de service public ou à des organismes auxquels une collectivité locale est partie. Ils ne devraient pas être un moyen détourné de verser des subventions à des associations, d'autant qu'un compte spécifique y est dédié.

Il a été constaté que les Villes de Rufisque et de Dakar ont versé des participations à des associations, pour des montants sans commune mesure avec les subventions qu'elles consentent, habituellement, à ce type d'entités.

Ainsi, divers groupements ont reçu de la Ville de Rufisque, des sommes comprises entre deux millions cinq cent mille (2 500 000) francs CFA et quarante-trois millions cinq cent mille (43 500 000) francs CFA. Une organisation non-gouvernementale a même perçu soixante-dix-neuf millions deux cent vingt-mille (79 220 000) francs CFA.

B. BUDGET D'INVESTISSEMENT

Les collectivités locales contrôlées ont une capacité d'autofinancement, différente, pour contribuer à leurs dépenses d'investissement. Sur la période, seule la Ville de Dakar a pu consacrer des ressources propres significatives au financement de ses dépenses d'investissement. Pour le reste, l'essentiel des investissements réalisés reposaient sur les fonds de concours de l'Etat et sur ceux provenant de partenaires.

1. Cas particulier de Dakar

Entre 2011 et 2014, la Ville de Dakar a mobilisé cinquante et un milliards huit cent millions neuf cent treize mille sept cent vingt-six (51 800 913 726) francs CFA, pour la réalisation de ses investissements. L'autofinancement représentait près de 57% de cette enveloppe, contre 35% pour les emprunts. L'Etat a accompagné l'action de la municipalité, en contribuant à hauteur de 12,03% des recettes extraordinaires de la ville.


Cependant, le profil de la dette de la ville gagnerait à être revu. Cette dette est essentiellement constituée d'emprunts à court terme auprès de banques commerciales, alors qu'ils sont destinés à financer des investissements dont la rentabilité immédiate n'est pas toujours assurée. D'ailleurs, certains d'entre eux, aussi pertinents soient-ils pour l'amélioration du cadre de vie, n'ont aucune rentabilité. C'est le cas, par exemple, de la réalisation de feux de signalisation, opération pour laquelle la Ville s'est endettée, alors qu'elle aurait dû, soit rechercher des financements concessionnels, soit solliciter le concours de l'Etat, d'autant que ces travaux concernaient, en partie, la voirie classée.

2. Nécessité de renforcer les efforts d'investissement des autres collectivités locales

Des efforts soutenus doivent être déployés par les collectivités locales, afin de consacrer au moins 25% de leurs recettes budgétaires à l'investissement. Cela passera certes par une contraction de leurs charges de fonctionnement, mais aussi par une diversification de leurs sources de financement.

L'Etat a un rôle déterminant à jouer dans cette diversification. A cet égard, il convient d'accompagner les collectivités locales dans l'expérimentation de stratégies innovantes, comme le recours à l'emprunt obligataire. En outre, comme déjà préconisé dans le précédent rapport public, des études approfondies devraient être menées sur les mécanismes de diversification et, le cas échéant, les rôles respectifs que pourraient jouer les structures existantes comme l'Agence de Développement municipal (ADM), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), la Banque nationale de Développement

économique (BNDE), le Fonds souverain d'Investissements stratégiques (FONSIS) et le Fonds de Garantie des Investissements prioritaires (FONGIP).

 **La mobilisation d'un autofinancement conséquent par les collectivités locales et leur accompagnement par l'Etat, dans l'expérimentation de mécanismes innovants, contribueraient assurément à renforcer les capacités de financement du développement territorial.**

SECTION 3 : MARCHES PUBLICS ET GESTION DES BIENS

Dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire des collectivités locales, une attention particulière a été portée à la commande publique et à la gestion des biens.

SOUS-SECTION 1. MARCHES PUBLICS

En matière de marchés publics, si l'IGE a constaté de bonnes pratiques, elle a aussi noté la persistance de divers errements dans la passation et l'exécution des marchés publics, par les collectivités locales.

A. PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les vérifications effectuées à ce niveau ont porté sur :

- les actes préparatoires ;
- les organes ;
- la tenue des dossiers de marché ;
- le déroulement des procédures et leur transparence ;
- la production des rapports trimestriels et annuels.

1. Publication régulière des actes préparatoires

En règle générale, l'Avis général et le plan de passation des marchés prescrits sont établis et publiés, chaque année, même s'il arrive, parfois, que des demandes de renseignements et de prix (DRP) ne figurent pas

dans le plan précité, comme cela a été noté pour la Ville de Dakar au cours de la période sous-revue.

2. Mise en place des organes de passation des marchés

Les membres des cellules de passation et commissions des marchés sont nommés de manière régulière, même si des retards sont notés. Il en a été ainsi, en 2012 et 2014, pour les communes de Saint-Louis et de Ziguinchor. Dans cette dernière, les membres des commissions des marchés ont été nommés par le maire le 13 août 2014, alors que le délai limite de transmission de l'acte y afférent à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP) est fixé au 5 janvier de l'année de passation, par l'arrêté n° 012786/MEF/DCMP du 26 décembre 2012 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application de l'article 36-1 du Code des Marchés publics.

Au niveau de la Ville de Thiès, le maire actuel préside la commission des marchés. Même, si aucun texte ne l'interdit, il ne devrait pas être perdu de vue qu'il est aussi l'autorité compétente pour approuver les propositions d'attribution de cette commission. Il est également le premier niveau de recours des soumissionnaires.

3. Déficiences dans la tenue des dossiers de marché

La réalité est contrastée dans ce domaine, la Ville de Dakar offrant un exemple qui pourrait être suivi par les autres collectivités locales.

Les dossiers relatifs aux marchés sont assez bien tenus dans cette ville, par la cellule de passation des marchés. Ils sont correctement classés et comportent, pour les DRP comme pour les marchés, les pièces requises.

Toutefois, il a été recommandé que soient toujours transmis à cette cellule de passation des marchés, les procès-verbaux de réception et les bordereaux de livraison, qui font défaut dans les dossiers, pour s'assurer que les marchés ont été bien exécutés. Il conviendrait également que la Ville de Dakar mène à terme l'opération de numérisation de ses dossiers de marché, pour faciliter leur consultation et les protéger contre d'éventuelles dégradations.

Dans les collectivités locales autres que Dakar, l'examen des dossiers fait généralement ressortir l'absence de documents justificatifs de la consultation de plusieurs candidats, de la convocation de la commission des marchés, de la représentation des soumissionnaires à la séance d'ouverture des plis, de la transmission du procès-verbal d'ouverture des plis aux intéressés, ou de l'information du rejet de leurs offres, pour ceux non retenus. Il s'en suit l'impossibilité de s'assurer que la règle de la mise en concurrence est systématiquement respectée, en particulier pour les DRP.

La tenue et l'archivage des dossiers de passation des marchés doivent faire l'objet de la plus grande attention des collectivités locales, afin de s'assurer du respect des règles de mise en concurrence, édictées par le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics.

4. Défaut de production des rapports trimestriels et annuels prescrits

Il revient aux cellules de passation des marchés d'établir des rapports trimestriels, ainsi qu'un rapport annuel, sur la passation et l'exécution des marchés publics, à l'intention des autorités dont elle relèvent, de l'ARMP et de la DCMP. Si la cellule de passation des marchés de la Ville de Dakar a respecté cette obligation, tel n'a pas été le cas de celles de Ziguinchor et de Saint-Louis qui, de 2011 à 2014, n'ont produit aucun rapport.

Les autorités contractantes des collectivités locales doivent, le cas échéant, enjoindre les cellules de passation des marchés à produire les rapports trimestriels et le rapport annuel prescrits par l'article premier de l'arrêté n° 00865/MEFP/DCMP du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, pris en application des articles 35 et 141 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics.

B. EXECUTION DES MARCHES PUBLICS

Il ressort des exemples de la Ville de Dakar et de la Commune de Ziguinchor, deux (02) constats : la longueur de certaines procédures de passation des marchés et la défaillance d'entreprises attributaires.

1. Longueur des procédures de passation des marchés

Le traitement de certains marchés de la Ville de Dakar a connu une durée anormalement longue, à l'exemple de ceux qui suivent :

- travaux de réhabilitation d'un mosquée : l'appel d'offres (AO) a été publié 08 avril 2014 et la notification a eu lieu le 28 avril 2015 ;
- fourniture de lait aux élèves des écoles élémentaires: l'AO a été publié le 11 avril 2012 et le marché a été notifié le 1^{er} février 2013 ;
- acquisition de véhicules, ambulances médicalisées et motocyclettes : l'autorisation de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA) a été demandée le 15 mars 2013, et les marchés, approuvés le 09 janvier 2014, pour le lot 1, et le 17 avril 2015, pour les lots 2 et 3.

Ces retards sont préjudiciables à l'efficacité de la gestion municipale, surtout, lorsqu'il s'y ajoute un nombre important d'avenants. En 2013, 26% des marchés ont fait l'objet d'avenants. Ce pourcentage est passé à 57, 80% en 2014 et à 43,75% en 2015. La récurrence de ces avenants, même s'ils ont tous été autorisés par la DCMP, soulève des interrogations légitimes sur la qualité des études ayant servi à élaborer les cahiers de charges.

2. Défaillance d'entreprises attributaires

La réhabilitation et la réfection du Building communal de la Ville de Dakar sont symptomatiques d'une telle situation. Ces marchés, lancés en 2009-2010 ont connu de nombreuses défaillances, au point que la Ville a demandé, en 2013, l'autorisation de les résilier. Sept (07) ans après leur lancement, les travaux sont toujours en cours.

Ce risque de défaillance, quoique de moindre ampleur, existe pour l'exécution d'un marché relatif à des travaux de curage des canaux et caniveaux de la commune de Ziguinchor, attribué suite à une DRP.

Il a été trouvé dans le dossier de marché un « *contrat de prestations de service* », entre l'entreprise attributaire et un groupement d'intérêt économique. Alors que le marché avait été attribué pour un montant de dix-sept millions neuf cent quatre-vingt-onze mille cent quatre-vingt-quinze (17 991 195) francs CFA, ce contrat portant intégralement sur les mêmes travaux, a été conclu pour un montant de trois millions (3 000 000) de francs CFA.

Non seulement le groupement risque d'être défaillant dans l'exécution de son contrat, mais en plus, cette sous-traitance est irrégulière au regard des dispositions de l'article 48 du Code des Marchés publics, en vertu duquel le titulaire d'un marché public de travaux ou d'un marché public de services peut sous-traiter l'exécution de certaines parties du marché, jusqu'à concurrence de 40% de son montant, à condition d'avoir obtenu l'accord préalable de l'autorité contractante.

Dans le cas d'espèce, il n'existe aucun document justifiant une quelconque autorisation de la commune. De surcroît, la sous-traitance porte sur l'intégralité des prestations, pour une contrepartie largement inférieure au montant du marché.

SOUS-SECTION 2. GESTION DES BIENS

Cet examen de la gestion des biens s'articulera autour de la comptabilité des matières et de la gestion du patrimoine des collectivités locales.

A. COMPTABILITE DES MATIERES

La comptabilité des matières est une partie intégrante de la comptabilité administrative que doit tenir l'organe exécutif de la collectivité locale.

Les collectivités locales trainent des lacunes majeures dans ce domaine, lesquelles ne font que confirmer une réalité prégnante dans les administrations publiques et largement évoquée dans les précédents rapports publics.

Dans toutes les entités contrôlées, les dispositions du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié et celles de l'Instruction n° 04/MEF/DMTA du 8 mars 1988 sont bafouées. La gestion du carburant offre un exemple particulièrement édifiant sur les pratiques illégales en cours.

Il est utile de souligner qu'aux termes de l'article 57 de la loi organique sur la Cour des comptes, est punissable en matière de dépenses, devant la Chambre de Discipline financière de ladite Cour, *"le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières"*.

1. Violations et manquements récurrents

Parmi les irrégularités les plus courantes, peuvent être mises en évidence celles qui suivent :

- Nomination irrégulière des comptables des matières

Les comptables des matières sont généralement nommés par arrêtés des maires, alors que cette prérogative est du ressort du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, comme en dispose l'article 10 de l'Instruction n°04/MEF/DMTA du 08 mars 1988 précitée. Ainsi, dans les neuf (09) villes et communes contrôlées, seul le comptable des matières de la Ville de Thiès a été nommé, par ce ministre, sur proposition du maire, conformément à la réglementation.

A ces défaillances s'ajoute, dans le cas de la Ville de Dakar, la composition irrégulière des commissions de réception des travaux et des matières, dont ne fait pas partie le comptable des matières, en violation de l'article 7 de l'Instruction n°04/MEF/DMTA du 08 mars 1988 susmentionnée.

Il convient de prendre les dispositions nécessaires, pour la nomination régulière des comptables des matières des collectivités locales.

Toutefois, dans le contexte de l'approfondissement de la Décentralisation et de la Déconcentration promue par la Constitution, mais également compte tenu du nombre de collectivités locales, il devrait être étudié la possibilité de déléguer

le pouvoir de nomination des comptables des matières, conféré au Ministre chargé des Finances.

- Défaillances dans l'ouverture ou la tenue des documents prescrits

Selon la réglementation en vigueur, tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion dans des livres et registres auxiliaires que sont :

- le grand-livre des comptes ;
- le livre-journal des matières ;
- le registre des bons d'entrée ;
- le registre des bons de sortie provisoire ;
- le registre des bons de sortie définitive de l'existant ;
- les fiches d'inventaire individuelles contradictoire des matières.

Dans certaines collectivités locales, aucun de ces documents n'existe. Cela a été le cas pour la Ville de Guédiawaye, de 2011 à 2014. A Saint-Louis, seul le livre-journal des matières a été tenu au cours de la période sous-revue. A Pikine, au titre des gestions 2011 à 2015, ont été ouverts le livre-journal des matières, le registre des bons d'entrée et le registre des bons de sortie définitive de l'existant. A Kaolack, comme à Saint-Louis, le livre-journal des matières n'est pas coté et paraphé par le maire.

Par ailleurs, le compte de gestion des matières, prévu à l'article 193 du Règlement général sur la comptabilité publique, n'est pas produit dans la plupart des collectivités locales.

2. Cas particulier de la gestion du carburant

L'examen des pratiques en cours révèle une série de manquements :

- Mise à l'écart du comptable des matières

Au niveau de la Ville de Dakar, comme de la Commune de Saint-Louis, la gestion du carburant est assurée non pas par le comptable des matières, mais par d'autres acteurs.

A Saint-Louis, le rôle du comptable se limite à enregistrer en entrée et immédiatement en sortie les quantités facturées. A Dakar, aucun enregistrement n'est fait en entrée, les commandes sont livrées sous forme de tickets et font l'objet de procès-verbaux de réception signés par trois (03) agents de la ville, à l'insu du comptable des matières.

- Niveau élevé des consommations

Ce niveau découle de l'inobservation du décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

Comme le précise l'Instruction n°19 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 du Premier Ministre portant application de ce décret (qui s'applique également aux collectivités locales) la dotation maximale en carburant, pour les véhicules de fonction, est fixée à trois cent cinquante (350) litres par mois, tournées non comprises. Pour les tournées, une dotation spécifique est accordée sur justifications. Pour les véhicules de service, la dotation ne peut excéder deux cents (200) litres par mois, toute nouvelle dotation devant être justifiée.

Les maires ne font pas partie des bénéficiaires de véhicules de fonction énumérés dans le décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 susmentionné.

Par conséquent, au stade actuel de la réglementation, ils ne devraient bénéficier, tout au plus, que de deux cents (200) litres de carburant par mois.

Dans toutes les collectivités contrôlées, l'IGE a constaté que le décret et l'instruction précités sont ignorés, tant pour ce qui concerne les dotations allouées que pour leurs bénéficiaires.

Un cas particulièrement saisissant est celui de cette ville, où un adjoint au maire, durant la mandature achevée en 2014, disposait, mensuellement, de cent quarante-quatre (144) cartes, d'une valeur nominale de quinze mille (15 000) francs CFA chacune, soit un montant mensuel de deux millions cent soixante mille (2 160 000) francs CFA et une valeur annuelle de vingt-cinq millions neuf cent vingt mille (25 920 000) francs CFA.

Même si le prix du litre de carburant était de mille (1 000) francs CFA, niveau qu'il n'a jamais atteint, la dotation de l'intéressé aurait été de deux mille cent soixante (2 160) litres par mois, soit plus de dix (10) fois la dotation réglementaire de deux cents (200) litres à laquelle il aurait dû prétendre.

L'IGE a demandé qu'il soit mis un terme à ce genre de dérives, ainsi qu'à celle, qui a été régulièrement observée dans les collectivités locales et consistant à octroyer mensuellement, sans aucune base légale, du carburant à des agents de l'Etat et diverses autres "*personnalités*".

Il convient de rompre avec les abus et le gaspillage notés dans la gestion du carburant dans les collectivités locales, par une application rigoureuse des dispositions légales régissant la comptabilité des matières et l'utilisation des véhicules administratifs.

B. PATRIMOINE IMMOBILIER

Le défaut de maîtrise de sa consistance ou son occupation irrégulière et par suite, les contentieux dont fait l'objet le patrimoine immobilier des collectivités locales sont les principaux constats en la matière.

1. Patrimoine non maîtrisé

En vertu des dispositions de l'article 14 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, le receveur municipal détient les fonds et valeurs de la commune, ainsi que les copies de ses titres fonciers. Pourtant, le Receveur Percepteur municipal de Dakar, ne détient, tout au plus, qu'une copie d'un titre foncier. Ni lui, ni le maire ne connaît la situation exacte des propriétés de la Ville.

Tous les titres fonciers des collectivités locales doivent être remis aux receveurs municipaux, afin qu'ils en assurent la garde, conformément à la réglementation. Les maires doivent aussi requérir les Conservateurs des propriétés et des droits fonciers, en vue, d'une part, de la délivrance des duplicata des titres dont copies ne sont pas disponibles et, d'autre part, de l'établissement de la situation exhaustive du patrimoine de leurs collectivités.

2. Patrimoine occupé irrégulièrement par des tiers

Ce cas de figure a été constaté, notamment, dans la Ville de Rufisque et la Commune de Saint-Louis.

De l'arrêté n°00293 /DR du 27 octobre 2014 portant répartition du patrimoine de l'ancienne Ville de Rufisque, il ressort que la ville actuelle dispose, en plus de ses locaux actuels, de plus de trente (30) biens immeubles. Ils ne font l'objet, ni d'une appropriation effective, ni d'une exploitation rentable par la ville.

A Saint-Louis, sur quarante-trois (43) immeubles, objet de titres fonciers de la Commune, vingt-sept (27) sont occupés par des particuliers, sans droit ni titre.

A Dakar, la Justice est saisie de divers contentieux opposant la ville à la Société immobilière du Cap-Vert (SICAP), ainsi qu'à des particuliers.

3. Patrimoine appartenant à l'Etat et non encore régularisé

A Ziguinchor, le terrain sur lequel est construit le nouvel hôtel de ville appartient à l'Etat. Il en est de même à Pikine, où en plus de l'hôtel de ville, le Stade municipal de Mbao, la fourrière municipale et diverses autres infrastructures sont édifiés sur des terrains appartenant à l'Etat.

A Dakar, une partie du patrimoine de la ville, constituée, entre autres, de marchés, centres socio-culturels, centres de santé et centres d'état civil n'est pas encore régularisée, au niveau de l'Administration des Domaines.

Toutes ces situations de fait doivent être corrigées par la prise d'actes d'affectation ou de décisions de cession, afin de faire entrer les terrains ainsi occupés, dans le patrimoine des communes concernées.

A cet égard, la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales avait prévu, en ses articles 18 et 19, la possibilité pour l'Etat, soit de céder aux collectivités locales, en pleine propriété ou en jouissance, des dépendances de son domaine privé, soit d'affecter ces biens aux personnes publiques en question. Ces dispositions sont reprises aux

articles 294 et 295 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

En conséquence, il est impératif que les collectivités locales mettent tout en œuvre, pour disposer d'états de droits réels. Faute de quoi persisteront, les anomalies susvisées et celles découlant des arrêtés préfectoraux pris en application du décret n° 2014-926 du 23 juillet 2014 fixant les conditions de dévolution et de redéploiement du personnel des régions et anciennes villes. Ce décret fait suite à la suppression des régions et à la mutation institutionnelle des villes, opérées par le Code général des Collectivités locales. L'article 2 dudit décret prévoit que « (...) *tout bien immeuble appartenant à une région ou à une ancienne ville, est dévolu, soit au département, soit à la ville ou à la commune où ledit bien est localisé.* ».

Sur cette base, les biens des anciennes Villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès ont été dévolus aux nouvelles villes et aux communes (anciennes communes d'arrondissement) qui les composent, à la faveur d'arrêtés pris par les Préfets des Départements éponymes. Des centres d'état civil et des centres de santé, entre autres, sont ainsi passés du patrimoine supposé des anciennes villes, vers celui des communes. Or, comme cela a déjà été relevé, certaines de ces infrastructures sont édifiées sur des biens immeubles de l'Etat. Le constat fait pour ces terrains vaut aussi pour certaines places publiques, dévolues à des communes, alors qu'elles relèvent encore du domaine public, en vertu du Code du Domaine de l'Etat.

En vue de la régularisation de l'occupation par certaines communes, des terrains de l'Etat sur lesquels sont construits leur siège (hôtels de ville), ainsi que des services et d'autres infrastructures municipales, les maires concernés doivent introduire auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, des demandes de cession à titre gratuit.

Ils doivent dans le même temps, en relation avec les services fiscaux, recenser tous les terrains d'assiette occupés par les services et équipements municipaux, ou qui leur ont été dévolus, pour, le cas échéant, faire établir les titres requis.

SOUS-SECTION 3 : APPRECIATIONS SUR L'IMPACT FINANCIER DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

En raison de la mise en œuvre récente de la première phase de l'Acte III de la Décentralisation, il est prématuré d'en tirer des conclusions. Toujours est-il qu'il a paru judicieux à l'IGE de partager quelques constats et suggestions, dans le contexte de la deuxième phase annoncée pour cette réforme.

A. IMPACT DIFFERENCIE SUR LES VILLES

L'entrée en vigueur du Code général des collectivités locales s'est traduite, pour les villes par un mouvement de balancier, avec, d'un côté, des baisses de charges et, de l'autre, la perte de recettes. L'impact est cependant loin d'être identique, Dakar étant dans une situation plus enviable que Thiès et Guédiawaye, pour ne retenir que ces exemples.

1. Equilibre relatif pour Dakar

La réforme se traduit, pour la Ville de Dakar, par :

- une diminution de ses charges de personnel ;
- une suppression de la dotation de fonctionnement à verser aux anciennes communes d'arrondissement ;
- une baisse de ses recettes de fonctionnement.

Selon les estimations des services municipaux, la masse salariale annuelle de la Ville de Dakar, entre 2011 et 2013, était en moyenne de huit milliards soixante-quatre millions six cent quatre-vingt-quinze mille quatre cent soixante-onze (8 064 695 471) francs CFA. Avec l'Acte III de la Décentralisation et le transfert d'une partie du personnel, notamment celui de la santé et de l'éducation, les charges salariales sont estimées à quatre milliards trois cent soixante-quinze millions sept cent soixante-dix mille quatre cent vingt-six (4 375 770 426) francs CFA, soit une baisse de 45,74%, en valeur relative et de trois milliards six cent quatre-vingt-huit millions neuf cent vingt-cinq mille quarante-cinq (3 688 925 045) francs CFA, en valeur absolue.

En ce qui concerne la dotation annuelle versée aux communes d'arrondissement, sur la période 2011-2013, les contributions de la Ville de Dakar étaient en moyenne de deux milliards cent quatre-vingt-sept millions sept cent quatre-vingt-onze mille neuf cent trente-deux (2 187 791 932) francs CFA.

Relativement aux recettes budgétaires, leur baisse découle du dessaisissement des villes du recouvrement de certaines recettes fiscales. Au titre de ces impôts, la Ville de Dakar a recouvré, sur la période 2011-2013, trois milliards six cent quarante-six millions cent dix-neuf mille six cent soixante (3 646 119 660) francs CFA.

En définitive, selon les prévisions, la Ville de Dakar pourrait économiser cinq milliards neuf cent quatre-vingt-six millions sept cent seize mille neuf cent soixante-dix-sept (5 986 716 977) francs CFA et perdre cinq milliards sept cent trente-sept millions huit cent quatre-vingt-seize mille six cent trente-cinq (5 737 896 635) francs CFA, soit un gain de deux cent quarante-huit millions huit cent vingt mille trois cent quarante-deux (248 820 342) francs CFA.

Ce gain n'est pas significatif, au point où toute difficulté dans le recouvrement des recettes fiscales risquerait d'avoir des répercussions sur les finances de la ville et conséquemment, sur ses activités.

Il est néanmoins nécessaire d'accroître le rendement des impôts locaux, mais également de trouver des ressources supplémentaires, par le recours aux sources de financement classiques, comme innovantes.

2. Risques sur la viabilité financière des autres villes


Pour les villes autres que Dakar, à l'image de Guédiawaye et de Thiès, ainsi que diverses communes, des risques sérieux pèsent sur leur viabilité, en raison de la faiblesse de leurs ressources.

A Guédiawaye, les baisses annuelles de recettes fiscales et non fiscales sont estimées entre cinq cents millions (500 000 000) et six cents millions (600 000 000) de francs CFA. C'est pourquoi, malgré la réduction de son personnel, cette ville a consacré à la masse salariale, en 2015, près de 84% de ses recettes recouvrées.

Considérant la situation actuelle de cette localité, en termes de tissu industriel ou de réserve foncière, il est probable que l'assiette fiscale n'évoluera pas significativement. Le risque est donc élevé qu'elle ne puisse s'acquitter convenablement de ses missions, sauf appui extérieur ou mise en œuvre de mécanismes de financement nouveaux, dans le cadre de la deuxième phase de l'Acte III de la Décentralisation.

Pour la Ville de Thiès, les difficultés découlent de l'application de l'arrêté préfectoral n° 297/PDTH du 25 novembre 2014 fixant la répartition du patrimoine de l'ancienne Ville entre la nouvelle et les Communes de Thiès-Est, Thiès-Ouest et Thiès-Nord, pris en application du décret n° 2014-926 du 23 juillet 2014 fixant les conditions de dévolution et de redéploiement du personnel des régions et anciennes villes. La ville est privée de revenus substantiels, puisqu'elle a perdu le contrôle de diverses infrastructures collectives, l'arrêté précité les ayant transférées aux communes. Il en est ainsi de l'unique gare routière, du marché central, des champs de course, de la zone industrielle et de la gare ferroviaire.

Cet arrêté a également affecté aux trois (03) communes tous les lotissements, achevés ou en cours, de l'ancienne ville, alors qu'il ressort de la lecture combinée des articles 81 et 169 du Code général des Collectivités locales, que le conseil municipal exerce ses compétences en matière de lotissement, sous réserve de celles relevant de la ville.

 **La question de la viabilité financière des collectivités locales, l'une des principales ambitions de l'Acte III de la Décentralisation, devrait retenir toute l'attention des acteurs de cette réforme. Elle mérite par conséquent, d'être au centre des prochaines réflexions s'y rapportant.**

B. ADAPTATIONS NECESSAIRES

Dans le cadre d'une réflexion globale sur le financement des collectivités locales, les mesures juridiques et organisationnelles qui suivent mériteraient d'être prises en compte :

1. Actualisation du décret portant régime financier des collectivités locales

Le besoin d'actualisation du décret n° 66-510 du 04 juin 1966 susvisé s'avère nécessaire, afin d'harmoniser ses dispositions avec celles de normes juridiques supérieures, internes comme externes. Il s'agit, notamment, de la loi organique sur la Cour des Comptes, du Code général des collectivités locales et de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités locales dans les pays membres de l'UEMOA. Il importe tout de même de signaler que cette directive n'a pas encore fait l'objet d'une transposition dans le droit interne.

2. Fixation des modalités de calcul des contributions des communes aux budgets des villes

Ces contributions sont prévues à l'article 185 du Code général des Collectivités locales.

Avant l'Acte III de la Décentralisation, le paradigme était tout autre, car il revenait à la ville d'allouer, annuellement, aux communes d'arrondissement de son ressort une dotation qui avait le caractère de dépense obligatoire.

Selon le décret n° 2009-178 du 23 février 2009 fixant les modalités de répartition de la dotation globale de la ville aux communes d'arrondissement, cette dotation était égale à 10% de la moyenne des recettes de fonctionnement, réalisées au cours des trois (03) dernières gestions connues de chaque ville.

Il revenait au préfet, représentant de l'Etat, de la répartir, au début de chaque année financière, selon les modalités ci-après : 40 % en parts égales entre les communes d'arrondissement et 60 %, proportionnellement à leur population.

Il convient de prendre avec diligence le décret requis pour l'application de l'article 185 du Code général des Collectivités locales. Même si ledit Code n'a pas donné le caractère de dépenses obligatoires aux contributions des communes et que

certaines d'entre elles ont des contraintes budgétaires, leur non-versement participera à dégrader la situation financière des villes.

3. Définition de nouvelles modalités de répartition de la Taxe représentative de l'Impôt du Minimum fiscal (TRIMF)

Avec l'Acte III de la Décentralisation, les villes ne peuvent plus recouvrer l'Impôt du Minimum fiscal et la TRIMF. Ces recettes fiscales sont du ressort des communes, en vertu de l'article 195 du Code général des Collectivités locales. Le Code général des Impôts dispose que les salariés assujettis à la TRIMF sont réputés domiciliés au lieu de l'établissement qui les emploie. Avant l'Acte III, les recouvrements effectués au titre de cette taxe étaient reversés, principalement, à la Ville de Dakar, abritant la capitale et le siège de la plupart des entreprises.

Il faut donc fixer les modalités de répartition de la TRIMF entre les communes de cette ville. Ces règles devraient aussi être plus équitables à l'égard des autres collectivités locales.

4. Clarification du régime financier de certaines villes

Aux termes de l'article 28 du Code général des Collectivités locales, "*A titre dérogatoire, les attributions dévolues au conseil départemental par le présent code sont exercées, le cas échéant, par la ville si son périmètre correspond au territoire du département.*".

Les Villes de Dakar, Pikine et de Guédiawaye sont dans ce cas. Dans toutes ces villes, il a été constaté qu'aucun budget n'a été voté, pour couvrir leurs charges, en tant que département, et l'Etat ne leur a alloué aucune dotation, pour l'exercice de leurs compétences départementales.

Au regard de l'état des finances des villes, sans ressources nouvelles, ces compétences risquent de ne pas être assumées. Par ailleurs, il serait judicieux que les modalités de tenue de la comptabilité ou de la reddition des comptes de ces départements spécifiques soient précisées.

5. Opérationnalisation du concept de "*mutualisation*"

Le Code général des Collectivités locales définit les villes, comme des cadres de mutualisation des compétences de plusieurs communes présentant une homogénéité territoriale.

Le concept de "*mutualisation*" laisse penser à une vision partagée et à des objectifs communs. Il induit la mobilisation, sur une base équitable, des moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

Il faut donner du sens au concept en question, qui pourrait trouver un terrain d'application dans l'exercice de compétences transversales, telles que l'aménagement du territoire ou la planification, ainsi que dans l'exécution de projets structurants.

A cet effet, un dialogue est nécessaire, d'une part entre collectivités locales et, d'autre part entre celles-ci et l'Etat.

Faute de quoi, des difficultés pourraient être connues, pour poursuivre des projets ou entretenir des équipements réalisés par les villes, avant l'Acte III de la Décentralisation. Un exemple concret est celui de l'entretien du réseau d'éclairage public.

Avec l'Acte III, les villes ont des compétences d'attribution limitativement fixées par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifiée par la loi n° 2014-19 du 24 avril 2014.

Les attributions des villes se limitent désormais à "*l'extension du réseau d'éclairage public*". Elles ne doivent donc plus intervenir dans l'entretien de ce réseau, sauf si, en application de l'article 169 du Code précité, les communes leur donnent compétence en la matière. Selon une évaluation faite par la Division de la Voierie et de l'Eclairage public de la Ville de Dakar, les frais d'entretien des trente mille (30.000) points lumineux, répartis dans les dix-neuf (19) communes, sont évalués à près d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA.

Il y a donc là matière à mutualiser les actions et les moyens, d'autant que certaines communes, qui éprouvent déjà des difficultés pour honorer leurs charges de personnel, ne pourront probablement pas s'acquitter des frais d'entretien leur incombant. En effet, la dévolution du personnel des anciennes villes aux communes a engendré, pour nombre d'entre

elles, de sérieuses difficultés financières, en dépit des transferts de ressources dont elles ont bénéficié.

Les différentes mesures d'adaptation qui viennent d'être évoquées, ainsi que les constatations et recommandations de cette seconde partie du rapport public interpellent, dans une large mesure, le Ministère chargé de la Gouvernance locale.

Aussi, l'organisation de ce ministère ainsi que ses ressources, de toute nature, devraient-elles être constamment renforcées, en vue de les adapter aux nouvelles missions qui lui sont assignées, au sein de l'Etat et à l'égard des collectivités locales.

CONCLUSION

Le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes est l'occasion pour l'IGE de passer en revue, chaque année, la gouvernance administrative, ainsi que la gouvernance économique et financière de l'Administration centrale, comme des administrations décentralisées.

Le présent rapport, établi au titre de l'année 2016, a été élaboré dans cet esprit et selon la même démarche méthodologique, que celle des précédents rapports. Ainsi, y sont évoqués les dysfonctionnements et manquements constatés dans les administrations publiques, à l'occasion des missions de vérification de l'IGE. L'évocation de ces insuffisances est suivie de recommandations stratégiques et opérationnelles, de nature à y remédier.

Les constatations, appréciations et recommandations du rapport permettent de tirer divers enseignements sur la gestion d'administrations relevant de l'Etat ou de ses démembrements. Ils sont révélateurs d'un triple besoin d'appropriation, d'actualisation et de clarification des cadres administratif et financier, dans lesquels évoluent les structures publiques. Ils témoignent, également, de l'impératif de faire évoluer le contrôle de ces entités, en termes d'exhaustivité et de qualité.

Relativement à la création, à l'organisation et au fonctionnement des structures publiques, il est apparu, d'une manière générale, que les normes en vigueur devraient faire l'objet d'une plus grande appropriation.

Le défaut de texte fixant l'organigramme d'une direction ou la composition et les modalités de fonctionnement d'une commission assumant une mission de service public est un exemple significatif du besoin de maîtrise de ce corpus juridique, au sein de l'Administration centrale.

Cette exigence s'étend aussi aux acteurs impliqués dans la gestion des collectivités locales, devenues des collectivités territoriales, à la faveur de la révision constitutionnelle adoptée par voie référendaire le 20 mars 2016.

Au vu de l'ampleur et de la récurrence des manquements constatés dans l'organisation et le fonctionnement des organes de plusieurs villes et communes, le rapport insiste sur le respect des textes en vigueur et sur la nécessité, pour les représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales, d'améliorer le contrôle de légalité. A cet effet, il est nécessaire de renforcer les capacités de ces agents.

A un autre niveau, il apparaît que l'organisation, les missions et les méthodes de gestion des administrations, centrales et décentralisées, devraient faire l'objet d'une actualisation régulière, conformément au principe de mutabilité du Service public qui les oblige, notamment, à tenir compte des évolutions de leur environnement.

Cette actualisation est, dans certains cas, davantage justifiée par un besoin de rationalisation et de cohérence des interventions, gage d'une efficacité et d'une efficience de l'action administrative. Plusieurs exemples sont présentés à cet égard, concernant des agences d'exécution.

En tout état de cause, cet indispensable effort d'adaptation, est d'une plus grande portée, lorsqu'une réforme transversale, comme la décentralisation territoriale, est mise en œuvre.

De ce point de vue, le rapport met en exergue les difficultés induites par le défaut d'actualisation de certains textes, suite à l'entrée en vigueur de l'Acte III de la Décentralisation.

Le réexamen des textes devrait concerner tous les secteurs dans lesquels l'Etat a transféré des compétences aux collectivités territoriales et, de manière tout aussi urgente, le décret portant régime financier des collectivités précitées. Ce décret est toujours en vigueur cinquante (50) ans après sa signature, nonobstant les différentes réformes connues en matière de décentralisation territoriale, de gestion et de contrôle des finances publiques.

Sur un autre registre, mais toujours au sujet de l'Acte III de la Décentralisation, il ressort du rapport que le Gouvernement devrait apporter des clarifications sur un certain nombre de questions revêtant

une grande acuité, parmi lesquelles celle relative au devenir des anciens centres principaux d'état civil des villes.

Outre ces aspects qui ressortissent de la maîtrise ou de la révision de normes, l'analyse des dysfonctionnements et des recommandations subséquentes du rapport révèle la pertinence de renforcer l'effectivité et la qualité des contrôles. Cette double exigence revêt une importance certaine, rapportée à la gouvernance financière des structures publiques.

En effet, l'absence de pièce justificative de dépenses, de certains documents comptables et d'états financiers, est une anomalie persistante au sein des entreprises publiques.

Pour remédier à tous ces manquements, diverses actions sont préconisées par le rapport. Elles sont relatives, notamment, au renforcement continu des capacités des acteurs et à la rénovation des méthodes de contrôle.

Le changement de l'approche du contrôle est crucial. Il apparaît comme une évidence, au regard du spectre étendu de structures ou d'opérations devant faire l'objet de vérifications qui, manifestement, ne peut pas être couvert, de manière exhaustive, par les organes compétents en la matière, au sein de l'Etat. Il est judicieux, au regard de la récurrence de certaines anomalies qui pourraient être annihilées, soit par des actions préventives, soit par un contrôle non plus périodique, mais permanent.

C'est pourquoi, il devrait être envisagé de rendre systématique, dans les administrations, la création de dispositifs de contrôle interne et de veiller à leur opérationnalisation, là où ils existent.

Ces dispositifs ont notamment vocation, à donner aux responsables des entités concernées une assurance raisonnable, en ce qui concerne la conformité aux lois et règlements des opérations effectuées, le bon fonctionnement des procédures internes de gestion et la fiabilité des informations financières.

Forte de sa mission légale consistant à assurer la supervision et le suivi du contrôle interne, l'IGE a anticipé ce changement de paradigme, en accompagnant étroitement, depuis 2015, les inspections internes des ministères, dans le renforcement de leurs capacités. D'ailleurs, le présent rapport revient en détail, dans la nouvelle rubrique "*MEMENTO*" qui suit, sur les missions des inspections internes et le soutien que leur apporte l'IGE, avec l'appui de certains partenaires au développement.

En tout état de cause, il paraît impossible de se soustraire à la nécessité de faire évoluer les méthodes de contrôle, avec la mise en œuvre au Sénégal, à partir de 2017, du nouveau Cadre harmonisé des Finances publiques, dans les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). En effet, cette réforme est appelée à ancrer toute l'Administration publique dans une démarche de performance, le budget de l'Etat étant présenté par politiques publiques, elles-mêmes déclinées en programmes, objectifs et indicateurs de résultats.

MEMENTO

Dans l'objectif de contribuer à améliorer le fonctionnement de l'Administration et des autres entités dont le contrôle lui incombe, l'Inspection générale d'Etat (IGE) s'évertue à préserver, pour mieux les faire appliquer, les grands principes et les vertus cardinales de bonne gouvernance.

Dans l'exercice de cette mission, elle constate que certains de ces principes et valeurs sont fréquemment méconnus. C'est pourquoi, il lui a paru désormais opportun d'insérer chaque année, dans son Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, une nouvelle rubrique additionnelle, consacrée à la mise en lumière d'un de ces principes ou valeurs.

Intitulée "*MEMENTO*", cette rubrique a pour vocation de traiter d'un ou de plusieurs thèmes parmi ces fondamentaux de la bonne gouvernance, pour en rappeler toute l'importance et davantage le faire connaître, en vue de sa meilleure appropriation. Il est à préciser que l'objectif principal en est de satisfaire un besoin essentiellement d'ordre didactique, pour ainsi réaliser le souhait exprimé par le Chef de l'Etat, lors de la présentation du rapport public de 2015, de voir l'IGE privilégier dans son action, une approche pédagogique. C'est ce qui explique que contrairement à la démarche habituellement adoptée par le rapport public lui-même, cette rubrique ne découle pas de constatations issues des rapports de mission de l'IGE.

Au titre de la nouvelle Rubrique "*MEMENTO*" ainsi formellement instituée, le thème retenu pour le rapport public de 2016, s'énonce comme suit : « *REDDITION DES COMPTES ET INSPECTIONS INTERNES DES MINISTRES* ».

Choisir notamment de se référer au concept de reddition des comptes, ne pouvait paraître plus naturel, pour une première de "*MEMENTO*", cette rubrique faisant partie intégrante du Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes. En effet, la présentation

de ce rapport public intervient chaque année, conformément à une exigence légale de reddition des comptes qui satisfait un principe essentiel de bonne gouvernance.

Le thème de la Rubrique "*MEMENTO*" de cette année n'est donc pas fortuit. Il offre à l'IGE l'opportunité de traiter d'un élément fondamental de la bonne gouvernance, ainsi que d'un des socles indispensables à un management public de qualité, lequel doit répondre à une exigence de plus en plus soutenue des populations. Cette exigence consiste à requérir de ceux à qui des charges sont confiées, qu'ils présentent un bilan de la façon dont ils s'en sont acquittés.

C'est dans ce sens que la reddition des comptes doit être considérée comme une obligation, vis-à-vis des mandants et de tous ceux qui confient à d'autres, une charge ou une mission, sachant que l'ignorer reviendrait à se priver du "*révélateur*" de la bonne ou de la mauvaise gestion. Le Chef de l'Etat ne disait-il pas récemment, dans son discours d'ouverture du Forum national de l'Administration, que la reddition des comptes est « *une obligation primordiale* » ?

REDDITION DES COMPTES ET INSPECTIONS INTERNES DES MINISTÈRES

Le choix de ce thème se fonde sur l'observation par l'IGE, d'un relâchement dans l'application des grands principes relatifs, d'une manière générale, à la reddition des comptes dans notre administration et tout particulièrement, au fonctionnement des inspections internes dans les ministères. Il en résulte souvent des anomalies préjudiciables à la bonne marche de cette administration. Pour y remédier, encore faut-il déjà recentrer les inspections internes des ministères sur le rôle qu'elles doivent jouer, aussi bien dans leur fonction d'outil privilégié de reddition des comptes, que dans toutes les autres fonctions qui leur sont assignées.

I - QU'EST - CE QUE LA REDDITION DES COMPTES DANS L'ADMINISTRATION ?

D'un point de vue général, la reddition des comptes peut se définir comme étant l'action par laquelle une personne physique ou morale, publique en l'occurrence, rend compte de la manière dont elle a géré l'activité qui lui a été confiée, dans toutes ses composantes.

Elle a donc trait à la nécessité de répondre d'une responsabilité exercée ou en cours d'exercice. Elle s'applique à divers contextes et prend des formes variées, pendant que différents cadres, plus ou moins formalisés, existent pour satisfaire une telle obligation qui peut être étroitement associée au contrôle et en particulier, au contrôle interne.

C'est en particulier le cas, dans l'Administration centrale où la fonction de contrôle est principalement assurée, au niveau des départements ministériels, par les inspections internes.

➤ QUELQUES ILLUSTRATIONS

Dans l'Administration centrale et notamment dans les ministères, des rapports d'activités devraient être périodiquement adressés par les divisions et directions, au ministre qui lui-même, devrait soumettre un rapport annuel à l'attention du Premier Ministre. A partir des ambassades, le même exercice devrait également se faire, en direction du Ministre des Affaires étrangères qui pourrait intégrer l'ensemble des rapports ainsi reçus, dans celui qu'il destine au Chef du Gouvernement. L'Administration territoriale est elle aussi, tenue de rendre périodiquement compte à son ministre de tutelle, aussi bien de la situation dans les circonscriptions territoriales, que de l'activité au sein de chaque administration.

C'est précisément dans l'esprit du même principe, que le Vérificateur général du Sénégal, Chef de l'IGE, est tenu par la loi de présenter chaque année au Président de la République, un Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, en plus du rapport annuel d'activités qu'il lui adresse.

Quant aux structures déconcentrées de l'Administration et dotées d'organes délibérants, il appartient aux responsables opérationnels de

rendre compte aux organes délibérants, lesquels rendent également compte à l'autorité ministérielle de tutelle.

A la faveur de cette reddition des comptes "*par paliers*", l'information relative à la gestion et au fonctionnement de l'Administration parvient ainsi, dans ce qu'elle a d'essentiel, jusqu'au Président de la République qui à son tour, fait périodiquement le point de la marche du pays à ses concitoyens qui l'ont élu.

➤ INTERET ET INSERTION DANS LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE

Enracinée dans une véritable culture du rapport et du compte rendu, une telle dynamique « *ex post* » devrait s'exercer systématiquement, dans tous les compartiments de l'Administration. Elle favorise une circulation saine de l'information officielle et contribue au meilleur fonctionnement des services. Par conséquent, cette dynamique de reddition des comptes doit être admise de façon presque spontanée, au même titre que l'activité de gestion qui l'occasionne, et sans jamais apparaître comme une épreuve ou une contrainte.

Elle devrait être d'autant plus consentie, que le seul fait d'avoir à l'esprit de devoir inmanquablement rendre compte de son activité, constitue pour tout mandataire, une forte motivation à bien faire et en l'occurrence pour tout gestionnaire, une ardente exhortation à la rigueur, ainsi qu'une réelle incitation à la bonne gouvernance.

Il s'y ajoute qu'au-delà de l'information qu'il véhicule vers les centres de décision les plus élevés de l'échelle administrative, l'exercice de la reddition des comptes génère progressivement un environnement d'ensemble, propice à la transparence et dont l'effet "*boule de neige*" ne peut en définitive, que promouvoir la bonne gouvernance.

Toutefois, malgré un tel intérêt, la reddition des comptes qui aurait dû être "*spontanée*", ne l'est pas toujours dans les faits. Force est malheureusement de constater que souvent, la réalité du terrain est bien éloignée de l'idéal du réflexe périodique de rendre des comptes, pour tout dépositaire d'une mission de service public.

D'ailleurs, il a fallu parfois recourir face à une telle situation, à une forme "*contrainte*" de reddition des comptes, sous la pression d'un organe extérieur, à défaut de la formalisation de cette obligation, intimement liée à l'exercice du contrôle.

Aussi, est-ce au début des années "80", que les autorités ont pris conscience de la nécessité de compléter dans l'ordre administratif sénégalais, le dispositif de contrôle et de reddition des comptes qui avait été mis en place, dès les premières années de l'indépendance, avec la création de l'IGE en 1964. C'est ainsi que des organes de contrôle ont été institués, au sein des ministères, par le décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels. Il faut cependant se rendre à l'évidence qu'après plus de trente (30) ans d'existence, les inspections internes dont le rôle, inhérent à la reddition des comptes, est pourtant essentiel dans les ministères, n'ont obtenu que des résultats fort mitigés.

II - QUELLE REDDITION DES COMPTES ASSURENT LES INSPECTIONS INTERNES ?

La réponse à cette question découle de la place qui devrait revenir aux inspections internes, du fait de la nature des véritables missions qui leur sont assignées, en dépit de la méconnaissance et de l'image quelque peu "*caricaturale*", dont elles peuvent faire l'objet, au sein des ministères.

➤ MECONNAISSANCE ET FAUSSE PERCEPTION

Les Inspections internes des ministères sont demeurées peu connues des usagers de l'Administration, dans la mesure où leur action se limite à l'intérieur du ministère au sein duquel elles sont placées. En outre, elles ne publient pas leurs rapports. Elles rendent compte à leur ministre et indirectement, au Premier Ministre et au Président de la République.

Par ailleurs, elles sont trop souvent ignorées voire écartées, par certains ministres qui, les considérant à tort comme des "*empêcheurs de tourner en rond*", en ont une perception totalement erronée, lorsqu'ils ne les réduisent pas à des "*voies de garage*", pour les fonctionnaires du département qu'ils veulent sanctionner.

Or, tel ne devrait pas être le sort de ces inspections internes dont les missions, pour avoir été bien définies, se révèlent d'une portée capitale pour la réussite de l'action de leur ministre, comme du département concerné.

➤ VERITABLES MISSIONS

Services de l'Administration centrale, les inspections internes sont chargées, sous l'autorité directe du ministre, de veiller à l'application des directives présidentielles et primatorales, issues des rapports de l'IGE et des autres organes de contrôle de l'Administration. Elles doivent dans le même temps, veiller à l'application des directives issues des rapports qu'elles produisent. Par ailleurs, elles assistent le ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services centraux, régionaux et départementaux du ministère, ainsi que des établissements publics et sociétés nationales placés sous sa tutelle. Elles effectuent enfin, toute autre mission que le ministre pourrait leur confier.

A cet effet, les inspections internes sont composées d'un Inspecteur des Affaires administratives et financières, ainsi que d'un ou de plusieurs Inspecteurs techniques, selon la taille et l'étendue des compétences de leur ministère. Ces inspecteurs sont nommés par décret.

Il apparaît ainsi, que les inspections internes sont et doivent être considérées comme des services stratégiques dont la place doit être valorisée, eu égard à la nature essentielle de leurs missions. En réalité, elles constituent un précieux outil de gestion sur lequel le ministre devrait s'appuyer.

En conséquence, la synergie doit être parfaite, entre le ministre et son inspection interne, du fait que celle-ci constitue pour lui, un instrument privilégié de reddition des comptes, à travers l'action qu'elle est appelée à déployer dans ce sens.

III - COMMENT AMELIORER L'ACTION DE REDDITION DES COMPTES DES INSPECTIONS INTERNES ?

Il ressort de ce qui précède, qu'en matière de gouvernance publique, les Inspections internes des ministères participent à la reddition des comptes. En raison de l'impact majeur de celle-ci dans la promotion de la bonne gouvernance, il y a lieu de tout mettre en œuvre, pour améliorer leur efficacité.

Visant le fonctionnement de ces inspections et par le fait, l'action de reddition des comptes qu'elles déploient dans leurs ministères, une telle amélioration met en jeu leur cadre d'intervention, la formation des inspecteurs, ainsi que l'équipement et l'indispensable soutien dont elles doivent bénéficier.

➤ CADRE D'INTERVENTION

C'est dans le souci de rendre plus performant le fonctionnement des Inspections internes des ministères, que leur encadrement a été confié à l'IGE, par la circulaire n° 10 PR.SG.IGE du 3 janvier 1983. Celle-ci est renforcée par la loi n° 2011-14 du 8 juillet 2011 relative au statut des Inspecteurs généraux d'Etat, qui en fait réellement une compétence d'attribution. En effet, l'article 6 de cette loi dispose que « *L'Inspection générale d'Etat assure la supervision et le suivi du contrôle interne. A ce titre, elle est notamment chargée de la coordination des activités des inspections internes et unités d'audit des ministères, et de celles des autres organes de contrôle administratif et financier* ».

En vue de la mise en œuvre de cette disposition, un Bureau de Suivi et de Coordination a été créé à l'IGE et logé à la Primature. En outre, différents cadres de communication avec les inspections internes ont été mis en place.

En premier lieu, les inspections internes des ministères doivent communiquer à l'IGE leur programme annuel d'activités, par le biais de leur ministre. Elles doivent également lui transmettre, en même temps qu'à leur ministre, leurs rapports de mission, ainsi que leurs rapports annuels d'activités.

Cette reddition simultanée des comptes aux ministres et à l'IGE, permet à celle-ci, pour le compte du Président de la République, de s'assurer que les ministres ont été réactifs au travail de leurs inspections internes et au besoin, de les relancer.

En second lieu, des réunions trimestrielles regroupent tous les coordonnateurs des différentes inspections internes, autour du Vérificateur général du Sénégal et en présence du Responsable du Bureau de Suivi et de Coordination précité. Ces réunions qui permettent à ces coordonnateurs de rendre compte des activités des inspections internes et de rechercher, avec la collaboration de l'ensemble des participants, des solutions aux difficultés rencontrées, ont fait la preuve de leur utilité. Dans le même temps, elles présentent l'avantage d'être une source d'information directe, pour le Président de la République et pour le Premier Ministre, sur la qualité de la reddition des comptes, au sein des départements ministériels.

Les aménagements susvisés ont été introduits à travers les inspections internes, dans notre dispositif de reddition des comptes, pour notamment apporter sur un plan général, une réponse satisfaisante à l'évolution de plus en plus marquée de la conscience citoyenne dans notre pays. Ils permettent également, d'un point de vue plus technique, d'accompagner les mutations constantes que connaît aujourd'hui la gestion publique, eu égard aux nouveaux principes du management public et en particulier, à la gestion axée sur les résultats. C'est ainsi qu'il est désormais nécessaire de fixer des objectifs précis aux gestionnaires publics et d'énoncer formellement les critères d'évaluation de leurs performances. A ce titre, pour être un bon gestionnaire, il ne suffit plus seulement d'appliquer scrupuleusement les lois et règlements et de gérer avec intégrité les deniers publics qui vous ont été confiés, mais il faut en plus, avoir atteint les objectifs fixés, avec efficacité et efficience.

En tout état de cause, si beaucoup plus que par le passé, cette nouvelle dimension de la reddition des comptes expose le manager public au regard extérieur et fait planer sur lui de bien plus pesantes exigences, elle en fait tout autant planer, sur les organes de contrôle que sont les inspections internes.

➤ **FORMATION ET EQUIPEMENT**

Sous ce rapport, la reddition des comptes assurée par les Inspections internes des ministères fait actuellement appel à des connaissances nouvelles et à des instruments techniques en continuelle évolution. Aussi, l'I.G.E. accompagne-t-elle également ces structures, dans le renforcement de leurs capacités. C'est ainsi qu'elle organise périodiquement et avec le soutien financier de concours extérieurs, des formations dans les métiers du contrôle et de la reddition des comptes.

En 2015, l'audit basé sur les risques a été expérimenté dans plusieurs ministères, notamment au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, au Ministère de l'Education nationale, au Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat, au Ministère de la Pêche et de l'Economie maritime, au Ministère du Tourisme et des Transports aériens, au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement, ainsi qu'au Ministère de la Culture et de la Communication. Les séances de restitution de ces expériences sont en cours et leur extension aux autres ministères, programmée.

En outre, la vérification administrative et financière, la lutte contre la fraude, la gestion axée sur les résultats, l'audit de performance, la compréhension des états financiers et le contrôle des marchés publics, ont fait l'objet de formations pour toutes les inspections internes.

Pour ce qui concerne l'équipement, il est à signaler que des inspecteurs internes ont reçu quelques outils indispensables à leur travail, à savoir des ordinateurs, ainsi que des manuels d'audit et de vérification administrative et financière.

En définitive, toutes les actions précitées visent à renforcer la performance des inspections internes, en vue de développer la culture de la reddition des comptes dans l'Administration, notamment grâce au rôle pédagogique que ces inspections sont aussi appelées à jouer auprès des personnes contrôlées.

➤ INDISPENSABLE SOUTIEN

Au titre du soutien à apporter aux inspections internes, il importe de rappeler les prescriptions de la circulaire n° 003 PM/SGG/BSC/IGE du 11 février 2015 du Premier Ministre, adressée aux membres du Gouvernement.

Cette circulaire mentionne que *« les inspections internes occupent une place importante dans le management des risques des départements ministériels en fournissant assurance et conseils aux ministres dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs »*. Et de poursuivre, *« Aussi, est-il nécessaire d'en faire des structures privilégiées de collaboration et de leur donner toute la considération qui sied »*. Indiquant la voie à suivre, le Premier Ministre a demandé aux ministres :

- ✓ *« [d'] approuver, au mois de janvier, au plus tard, les projets de programmes soumis à [leur] attention par les Coordonnateurs des Inspections internes ;*
- ✓ *[de] veiller à ce que les rapports soient approuvés, appliqués et transmis au Premier Ministre et à l'Inspection générale d'Etat ;*
- ✓ *[de] proposer, pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, la nomination d'un Inspecteur interne ;*
- ✓ *[de] doter les Inspections internes de locaux adéquats et d'un personnel composé au moins d'un secrétaire et d'un chauffeur ;*
- ✓ *[de] doter les Inspections internes au moins d'un véhicule de service et d'un véhicule de tournée ».*

Le Premier Ministre a également souligné que *« dans le souci de favoriser la bonne gouvernance et la reddition des comptes, il importe que [les ministres prennent] des mesures de nature à favoriser un environnement de contrôle favorable et une bonne collaboration avec les Inspections internes, en insistant sur leur apport dans l'amélioration de la gouvernance interne. »*

Pour sa part, le Premier Ministre s'est engagé, s'agissant des moyens financiers et de la sauvegarde du caractère confidentiel des missions, à *« instruire le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan de prévoir, à l'avenir, des dotations beaucoup plus conséquentes et de faciliter leur mobilisation avec la création de caisses d'avances. »*

Par ailleurs, il est à souligner que les actions susvisées de formation et d'équipement, conduites par l'IGE en direction des inspections internes, ont pu être menées grâce à l'appui précieux et constant du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF) du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Elles ont dans le même temps été réalisées, avec le remarquable soutien des partenaires techniques et financiers que sont la Banque mondiale, l'USAID, le Canada et le Luxembourg.

S'il faut vivement se réjouir des appuis ainsi apportés à travers l'IGE, aux Inspections internes des ministères, il est aussi à souhaiter qu'ils se poursuivent, en vue de la constante amélioration de l'action de reddition des comptes de ces inspections. L'impact positif d'une telle amélioration étant de nature à s'étendre progressivement, c'est l'ensemble de l'Administration sénégalaise qui pourrait profondément s'enraciner à terme, dans la culture de la reddition des comptes.

Imprégnant les esprits, tant des agents subalternes que des responsables aux différents niveaux, cette culture est propre à les inciter à rendre compte, de manière courante et naturelle, d'une gestion dont ils gagneraient à s'assurer qu'elle aura été efficace, efficiente et orientée vers la satisfaction des besoins des usagers. Dans ces conditions, les organes de contrôle seraient prompts à privilégier dans leur approche, les fonctions de conseil et d'évaluation des politiques publiques, en lieu et place d'un *"contrôle inquisiteur"* de la gestion publique.

En attendant, il reste à espérer qu'enfin chacun accorde aux inspections internes l'attention et la considération qu'elles méritent, pour avoir mieux appréhendé à la lumière de tout ce qui précède, l'étroite corrélation les liant à la reddition des comptes, ainsi que leur rôle décisif dans la promotion de la bonne gouvernance.