

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple – un but – une foi

Présidence de la République

## Inspection Générale D'Etat



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

Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes - 2018-2019



2018-2019





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



**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
Un Peuple - Un But - Une Foi

**Présidence de la République**

**Inspection générale d'Etat**

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

**2018 - 2019**

© 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>

Les textes visés, dans le présent rapport, sont ceux qui étaient en vigueur, au moment de la constatation des faits et de la formulation des mesures de redressement.



## TABLE DES MATIERES

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>15</b>
<b>MOT DU VERIFICATEUR GENERAL .....</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>23</b>
<b>PREMIERE PARTIE :</b>	
<b>ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>27</b>
<b>CHAPITRE I : MINISTERES ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS .....</b>	<b>28</b>
<b>SECTION 1 : CREATION ET ORGANISATION DES STRUCTURES .....</b>	<b>28</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : USAGE INADEQUAT PERSISTANT DU DECRET PORTANT REPARTITION DES SERVICES DE L'ETAT .....</b>	<b>28</b>
A. Discordances d'avec les décrets portant organisation de ministères .....	29
B. Création prématurée ou inappropriée de structures .....	31
C. Autres anomalies .....	33
<b>SOUS-SECTION 2 : RATIONALISATION ORGANISATIONNELLE A CONSOLIDER .....</b>	<b>35</b>
A. Renforcement de la cohérence et de la lisibilité des organigrammes des ministères .....	36
B. Nécessité de référentiels pour des structures sui generis .....	38

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

<b>SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES SERVICES</b>	<b>43</b>
SOUS-SECTION 1 : GESTION DES VEHICULES	
ADMINISTRATIFS .....	44
A. Errements dans l'acquisition et l'utilisation des véhicules administratifs .....	46
B. Impératif d'une révision du cadre réglementaire .....	51
SOUS-SECTION 2 : ADMINISTRATION	
ET GESTION DES PERSONNELS .....	53
A. Rappel de principes .....	54
B. Recrutement irrégulier d'agents .....	57
<b>CHAPITRE II : ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES .....</b>	
<b>SECTION 1 : PATRIMOINE IMMOBILIER</b>	<b>59</b>
SOUS-SECTION 1 : PATRIMOINE VETUSTE	
ET INADAPTE .....	61
A. Vétusté des locaux .....	61
B. Surpeuplement carcéral .....	62
SOUS-SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DES LOGEMENTS ADMINISTRATIFS .....	
67	
A. Besoin de clarification du référentiel applicable..	67
B. Défaut de logement ou occupation indue .....	68
<b>SECTION 2 : ORGANISATION</b>	
ET FONCTIONNEMENT .....	70

**RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE  
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES**

<b>SOUS-SECTION 1 : CONTRAINTES DANS LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS .....</b>	<b>70</b>
A. Insuffisances organisationnelles .....	70
B. Déficit du personnel de surveillance .....	72
<b>SOUS-SECTION 2 : BESOIN DE REFORCEMENT DES CONTROLES .....</b>	<b>73</b>
A. Manquements dans la gestion du courrier et des archives .....	73
B. Errements dans la gestion financière et comptable .....	74
 <b>CHAPITRE III : GESTION DES ORIENTATIONS ET DES ALLOCATIONS D'ÉTUDES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PUBLIC ET PRIVÉ .....</b> <b>81</b>	
<b>SECTION 1 : PLANIFICATION ET PILOTAGE .....</b>	<b>85</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : PLANIFICATION .....</b>	<b>85</b>
A. Carences dans l'approche méthodologique .....	86
B. Besoin de cohérence avec les orientations de la CNAES .....	93
<b>SOUS-SECTION 2 : PILOTAGE .....</b>	<b>96</b>
A. Besoin d'anticipation .....	96
B. Besoin de coordination .....	98
<b>SECTION 2 : MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>102</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : MANQUEMENTS ADMINISTRATIFS .....</b>	<b>102</b>
A. Entorses à la réglementation .....	102
B. Manquements opérationnels .....	107

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

<b>SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS AU PLAN FINANCIER .....</b>	<b>115</b>
A. Couverture budgétaire insuffisante .....	115
B. Déficiences fonctionnelles .....	121
<b>DEUXIEME PARTIE : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES .....</b>	<b>127</b>
<b>CHAPITRE I : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE 127</b>	
<b>SECTION 1 : CADRE STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL.....</b>	<b>128</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : DYSFONCTIONNEMENTS STRATEGIQUES .....</b>	<b>128</b>
A. Composition et fonctionnement des organes délibérants .....	128
B. Respect des normes et recours aux bonnes pratiques .....	133
<b>SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS ORGANISATIONNELS .....</b>	<b>136</b>
A. Eclatement des compétences et insuffisances dans le dispositif d'audit et de contrôle .....	136
B. Discordances entre organigrammes et réalité organisationnelle .....	147
<b>SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL .....</b>	<b>152</b>

**RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE  
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES**

<b>SOUS-SECTION 1 : IRREGULARITES DANS L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>153</b>
A. Absence de cadre de référence .....	153
B. Anomalies dans l'administration et la gestion des ressources humaines .....	157
<b>SOUS-SECTION 2 : NECESSITE D'UN MEILLEUR ENCADREMENT DU CONTENTIEUX JUDICIAIRE .....</b>	<b>161</b>
A. Contentieux non encore dénoués .....	161
B. Optimisation de l'utilisation des compétences de l'AJE .....	162
<b>CHAPITRE II : GOUVERNANCE FINANCIERE ..</b>	<b>171</b>
<b>SECTION 1 : PROCEDURES BUDGETAIRES ET CADRE COMPTABLE.....</b>	<b>171</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : PROCEDURES BUDGETAIRES .....</b>	<b>171</b>
A. Cycle budgétaire incomplet .....	172
B. Défaut de prise en charge de la gestion des immobilisations .....	173
<b>SOUS-SECTION 2 : CADRE COMPTABLE .....</b>	<b>174</b>
A. Dysfonctionnements dans la comptabilité des matières .....	175
B. Autres anomalies dans la comptabilité des matières .....	180

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

<b>SECTION 2 : EXECUTION BUDGETAIRE ET GESTION COMPTABLE .....</b>	<b>183</b>
SOUS-SECTION 1 : MOBILISATION DES RESSOURCES ET COUVERTURE DES CHARGES .....	183
A. Mobilisation des ressources .....	184
B. Couverture des charges .....	188
SOUS-SECTION 2 : ASPECTS FINANCIERS ET COMPTABLES .....	191
A. Incertitudes et imprécisions dans le financement .....	191
B. Risques financiers spécifiques .....	194
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>197</b>
<b>MEMENTO .....</b>	<b>203</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ADIE</b>	Agence de l’Informatique de l’Etat
<b>ADM</b>	Agence de Développement municipal
<b>AGPBE</b>	Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l’Etat
<b>AIBD</b>	Aéroport International Blaise Diagne
<b>ANAQ-SUP</b>	Autorité nationale d’Assurance Qualité de l’Enseignement supérieur
<b>ANAT</b>	Agence nationale d’Aménagement du Territoire
<b>AJE</b>	Agence judicaire de l’Etat
<b>ASECNA</b>	Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
<b>BIG</b>	Bureau d’Information gouvernementale
<b>BOM</b>	Bureau Organisation et Méthodes
<b>BOS</b>	Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent
<b>BPE</b>	Bureau de Prospective économique
<b>BRT</b>	Bus Rapid Transit
<b>BTS</b>	Brevet de Technicien supérieur
<b>CAMES</b>	Conseil africain et malgache de l’Enseignement supérieur
<b>CCAT</b>	Convention collective des Auxiliaires de Transport
<b>CCNI</b>	Convention collective nationale interprofessionnelle
<b>CCTVA</b>	Centre de Contrôle technique des Véhicules

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

<b>CCVA</b>	Commission de Contrôle des Véhicules administratifs
<b>CDD</b>	Contrat de travail à durée déterminée
<b>CETUD</b>	Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge
<b>CNAES</b>	Concertation nationale sur l'Avenir de l'Enseignement supérieur
<b>CNCAS</b>	Caisse nationale de Crédit agricole du Sénégal
<b>COS</b>	Conseil d'Orientation stratégique
<b>COUD</b>	Centre des Œuvres universitaires de Dakar
<b>CSE</b>	Centre de Suivi écologique
<b>DAP</b>	Direction de l'Administration pénitentiaire
<b>DESP</b>	Direction de l'Enseignement supérieur privé
<b>DGES</b>	Direction générale de l'Enseignement supérieur
<b>DMTA</b>	Direction du Matériel et du Transit administratif
<b>EPES</b>	Etablissement privé d'Enseignement supérieur
<b>EPIC</b>	Etablissement public à caractère industriel et commercial
<b>EPP</b>	Etablissement public à caractère professionnel
<b>FASTEF</b>	Faculté des Sciences et Techniques de l'Education et de la Formation
<b>FDTU</b>	Fonds de Développement des Transports urbains
<b>FNAE</b>	Fonds national d'Actions pour l'Emploi
<b>IES</b>	Institution d'Enseignement supérieur

**RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE  
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES**

<b>IGE</b>	Inspection générale d'Etat
<b>IPRES</b>	Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal
<b>IRAP</b>	Inspection régionale de l'Administration pénitentiaire
<b>LMD</b>	Licence, Master, Doctorat
<b>LPDU</b>	Lettre de Politique des Déplacements dans l'Agglomération dakaroise
<b>LPST</b>	Lettre de Politique sectorielle des Transports
<b>OMVG</b>	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie
<b>OMVS</b>	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
<b>ONPL</b>	Observateur national des Lieux de Privation de Liberté
<b>PAMU</b>	Programme d'Amélioration de la Mobilité urbaine
<b>PAP</b>	Président de l'Assemblée plénière
<b>PATMUR</b>	Projet d'Appui aux Transports et à la Mobilité urbaine
<b>PDU</b>	Plan directeur d'Urbanisme
<b>PDUD</b>	Plan de Déplacement urbain de Dakar
<b>PSE</b>	Plan Sénégal émergent
<b>PTIA</b>	Plan triennal d'Investissement et d'Actions
<b>RTS</b>	Radiodiffusion Télévision sénégalaise
<b>SAPCO-SENEGAL</b>	Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal
<b>SAT</b>	Schéma d'Aménagement du Territoire
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
<b>SENELEC</b>	Société nationale d'Electricité du Sénégal

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

<b>SODAV</b>	Sénégalaise du Droit d'Auteur et des Droits voisins
<b>SOGED</b>	Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Diama
<b>SOGEM</b>	Société de Gestion de l'Energie de Manantali
<b>SOGEOH</b>	Société de Gestion des Ouvrages du Haut Bassin
<b>SOGENAV</b>	Société de Gestion et d'Exploitation de la Navigation
<b>TER</b>	Train Express régional
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur ajoutée
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire Ouest-africaine
<b>UVS</b>	Université virtuelle du Sénégal
<b>VDN</b>	Voie de Dégagement Nord

## MOT DU VERIFICATEUR GENERAL

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi portant Statut des Inspecteurs généraux d'Etat, il est du devoir du Vérificateur général du Sénégal de remettre annuellement, au Président de la République, un Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes.

Il s'agit, ainsi, pour l'Inspection générale d'Etat (IGE), de porter à son attention une information factuelle et analytique sur la gestion du Service public.

Partant du principe que ce rapport peut constituer, pour le Chef de l'Etat, un outil d'aide à la décision, l'IGE s'attache à y relever, sans complaisance, les manquements récurrents dans la gouvernance de l'Administration, tout en veillant à y formuler des recommandations de nature à favoriser un retour à l'orthodoxie ou un recours aux bonnes pratiques de gestion.

Cette vocation apparaît encore plus forte avec le recentrage de l'action du Gouvernement autour du Président de la République, à la faveur de la dernière révision de la Constitution ayant consacré, entre autres, la suppression du poste de Premier Ministre.

En lui remettant ce rapport, l'IGE s'inscrit, dans le même temps, dans la dynamique des évolutions sociétales et légales qui ont fini de faire de la transparence et de son corollaire, le droit



## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

à l'information du public, de nouveaux paradigmes de la gestion publique.

C'est pourquoi, tout en préservant le caractère secret des documents qu'elle produit ou dont elle a connaissance, l'IGE s'évertue, en évitant tout subjectivisme ou sensationnalisme, à travers le Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, à partager ses constatations, appréciations et recommandations sur la gestion des administrations centrales et décentralisées de l'Etat.

Le présent rapport couvre, exceptionnellement, deux (02) années, précisément 2018 et 2019, les missions de vérification, d'enquête et de supervision sur lesquelles il se fonde ayant été dénouées dans la dernière année. Selon la méthodologie habituelle, il s'articule autour de deux (02) parties consacrées, respectivement, à la gouvernance de l'Administration centrale et à celle des administrations décentralisées.

La singularité du rapport 2018-2019 réside dans l'accent particulier mis sur une activité fondamentale qui donne du sens au principe de la continuité du Service public, en l'occurrence la passation de service. Le rapport s'emploie à l'analyser dans ses dimensions théoriques, comme dans ses manifestations pratiques.

Un tel intérêt réside dans le constat, par l'IGE, d'anomalies majeures qui appellent des mesures urgentes de redressement. Le rapport met en exergue, à cet égard, les dysfonctionnements inhérents à l'usage inadéquat persistant du décret portant répartition des services de l'Etat, ainsi que les manquements notés dans la gestion des véhicules administratifs.

D'autres types d'errements qui constituent des atteintes à la solennité, à la sobriété et à la neutralité de l'Etat sont, également, indexés. Il s'agit, principalement, des manifestations politiques

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

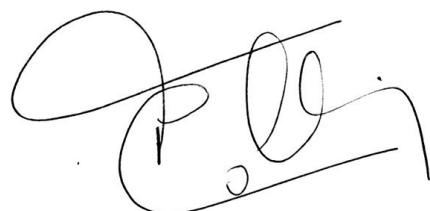
ou folkloriques organisées dans l'enceinte de structures publiques durant ou en marge de cérémonies de passations de services.

De la diversité et de la récurrence des manquements constatés, il apparaît que le sens d'une passation de service, sa portée, ainsi que les rôles et responsabilités de ses différentes parties prenantes sont perdus de vue. Aussi, outre les recommandations contenues dans le rapport, est-t-il retenu, à des fins didactiques, de faire de cette activité le sujet du Mémento.

Par ailleurs, le rapport 2018-2019 confirme l'orientation prise, ces dernières années, par l'IGE de faire ressortir davantage les aspects stratégiques dans l'analyse des structures ou activités contrôlées. Il s'agit, tout en continuant d'évoquer leur management opérationnel, d'apprécier la cohérence, l'efficacité et l'efficience des politiques, stratégies et programmes publics qui leur servent de référentiels.

C'est dans cette logique que sont abordées, dans ce sixième Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes, la gestion des établissements pénitentiaires, des orientations et allocations d'études dans l'Enseignement supérieur, ainsi que celle des entités publiques que sont le Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD) et la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal (SAPCO-SENEGAL).

**Le Vérificateur général**



**François COLLIN**



## INTRODUCTION

Le Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes est le moyen pour l'Inspection générale d'Etat (IGE) de rendre compte de la gestion publique, durant une période donnée, dans le respect du secret qui caractérise ses travaux.

Il repose, essentiellement, sur les missions de contrôle effectuées par les Inspecteurs généraux d'Etat, mais il restitue également les appréciations tirées de l'exploitation des actes dont ils ont eu connaissance dans l'accomplissement du rôle de conseil et d'alerte de l'IGE.

Le rapport 2018-2019 couvre la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2019 durant laquelle l'IGE a conduit les missions relatées dans le présent rapport, même si les faits concernés ont, parfois, pu intervenir antérieurement. Il sied de rappeler, en effet, que les investigations des Inspecteurs généraux d'Etat couvrent, en général, une séquence temporelle de cinq (05) ans.

Suivant l'approche rédactionnelle habituelle, ce rapport est articulé en deux (02) parties consacrées, respectivement, à l'Administration centrale et aux administrations décentralisées, la décentralisation étant entendue, pour le cas d'espèce, dans son sens fonctionnel ou technique.

Dans le même esprit, à travers les cas illustratifs du Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD) et de la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal (SAPCO-SENEGAL), le management des administrations décentralisées est examiné selon la grille

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

traditionnelle d'analyse qui distingue la gestion administrative de la gestion financière, objets des deux (02) chapitres de la seconde partie du rapport.

Par contre, une autre approche est retenue pour la première partie compte tenu de la diversité des structures concernées et de la spécificité des questions abordées.

Les trois (03) chapitres de cette partie sont axés sur :

- les ministères et autres organismes publics ;
- les établissements pénitentiaires ;
- les bourses et allocations d'études dans l'Enseignement supérieur.

Les développements faits dans ces chapitres découlent, respectivement, de supervisions de passations de services, de vérifications administrative et financière et d'enquêtes réalisées durant la période sous revue.

Au-delà de la diversité des moyens d'action de l'IGE qu'elles illustrent, ces missions témoignent de son positionnement stratégique. Elles renseignent, également, sur sa volonté constante de couvrir la totalité de son champ de compétence. Elles confirment, enfin, son implication sur des sujets d'une brûlante actualité.

Quant au « *MEMENTO* » joint au rapport, il est axé sur « *LA PASSATION DE SERVICE* ». Les anomalies et manquements constatés à la faveur des missions de supervision menées par l'IGE justifient, en effet, de rappeler les règles et bons usages républicains qui fondent cette activité, en vue de leur appropriation et d'une meilleure application.



Le Président de la République entouré du Vérificateur général et d'Inspecteurs généraux d'Etat



## PREMIERE PARTIE

### ADMINISTRATION CENTRALE

Cette partie du rapport est articulée autour de trois (03) chapitres.

Le chapitre I, axé sur les ministères et autres organismes publics, met en exergue les anomalies majeures notées par l'IGE à la faveur des passations de services dont elle a assuré la supervision en 2019.

Le chapitre II est relatif à la gestion des établissements pénitentiaires qui concourent à l'administration de la Justice, fonction régaliennne de l'Etat, tandis que le chapitre III s'intéresse au service public de l'Enseignement supérieur et, spécifiquement, à la problématique de la gestion des orientations des nouveaux bacheliers et des allocations d'études de l'Etat au niveau de l'Enseignement supérieur, public et privé.

## CHAPITRE I

# MINISTÈRES ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS

L'IGE a supervisé les passations de services consécutives à la formation d'un nouveau Gouvernement, en avril 2019. Cet exercice a permis de faire ressortir des insuffisances dans la création et l'organisation de certains services publics, ainsi que dans leur fonctionnement.

## SECTION 1 : CREATION ET ORGANISATION DES STRUCTURES

La création et l'organisation des structures administratives sont affectées par l'usage persistant, de manière inappropriée, du décret portant répartition des services de l'Etat, mais aussi par une rationalisation organisationnelle non encore achevée.

### SOUS-SECTION 1 : USAGE INADEQUAT PERSISTANT DU DECRET PORTANT REPARTITION DES SERVICES DE L'ETAT

L'IGE a, régulièrement, fait observer que le décret 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 (ou le Secrétariat général du Gouvernement) et les ministères ne devrait avoir pour unique vocation que de

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

déterminer le rattachement organique des services administratifs déjà créés, ainsi que la tutelle technique des agences et entreprises du secteur parapublic.

Comme elle l'a toujours souligné, le recours à ce texte pour créer ou supprimer des structures génère, à tout le moins, des difficultés pour apprécier le cadre organisationnel de référence des départements ministériels.

A cet égard, l'exploitation combinée du décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 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, du décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 qui l'abroge et des décrets portant organisation des ministères a révélé plusieurs exemples de discordances.

Elle a fait ressortir, également, la création prématurée ou inappropriée de certaines structures et divers autres manquements.

## **A. Discordances d'avec les décrets portant organisation de ministères**

De l'analyse croisée des décrets portant répartition des services de l'Etat et de ceux relatifs à l'organisation des ministères, deux (02) types d'anomalies ont été, généralement, constatés :

- le défaut de prise en compte de la structuration actualisée de certains départements ministériels ;
- la mutation organisationnelle de services.

Ainsi, à titre illustratif, dans le décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 précité, était reprise l'ancienne architecture du

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires reposant, notamment, sur les structures suivantes :

- Direction des Collectivités territoriales ;
- Direction des Stratégies de Développement territorial ;
- Direction de l'Appui au Développement local ;
- Service de l'Administration générale et de l'Equipement.

Or, à la faveur du décret n° 2018-1573 du 27 août 2018 portant organisation du Ministère de la Gouvernance territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, certaines de ces directions ont changé d'appellation et d'autres ont été créées.

Issu d'un diagnostic auquel le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) a été partie prenante, ce texte consacre les directions suivantes :

- Direction de la Gouvernance territoriale ;
- Direction de l'Etat civil ;
- Direction de la Promotion du Développement territorial ;
- Direction de l'Aménagement du Territoire ;
- Direction de l'Administration générale et de l'Equipement.

Le décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 susmentionné a rétabli la situation, sauf pour la Direction de la Gouvernance territoriale qui conserve son ancienne dénomination de Direction des Collectivités territoriales.

Au passage, le décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 n'était pas sans poser quelques difficultés d'application, car les responsables des cinq (05) directions du ministère concerné avaient déjà été nommés par le Président de la République.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Une autre anomalie courante est la mutation organisationnelle de services.

C'est le cas, au Ministère chargé des Finances, de la Direction de la Coopération et des Financements extérieurs, érigée en direction générale par le décret n° 2019-769 du 08 avril 2019. A la faveur du décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 abrogeant le décret précédent, elle est devenue Direction générale de la Coopération, des Financements extérieurs et du Développement du Secteur privé.

## B. Crédation prématuée ou inappropriée de structures

Selon les normes organisationnelles connues, la création d'une structure administrative doit résulter d'une réflexion stratégique qui en établit la pertinence et, le cas échéant, les missions et la forme appropriée.

S'inscrivant dans cette logique, le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères, en son article 2, dispose que « *La création ou la modification des structures administratives se fait dans le cadre des décrets relatifs à l'organisation des départements ministériels, après avis du Bureau Organisation et Méthodes (B.O.M). Les départements ministériels procèdent à l'élaboration du décret portant organisation de leurs services dans un délai de deux (02) mois, à compter de la date de signature du décret portant attributions du ministre.*

*Cette règle ne s'applique pas aux structures créées ou modifiées, lorsque l'urgence le recommande ».*

L'urgence ne devrait être qu'une situation exceptionnelle, autrement dit rare. Or, la création et la suppression de structures, au moyen du décret portant répartition des services de l'Etat, ont tendance à devenir systématiques.

Les évolutions constatées, parfois sur une courte séquence temporelle, dans la dénomination, le statut juridique ou l'existence de certaines entités « *créées* » trouvent, à ce niveau, un de leurs fondements. En tout état de cause, ces changements itératifs nuisent à l'image de l'Administration, en laissant le sentiment d'une réflexion instable ou en gestation.

Les exemples qui suivent en sont illustratifs.

Le décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 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, comme le décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 qui l'abroge, ont « *créé* » au Ministère de l'Environnement et du Développement durable un « *Office national de la Reforestation* ».

Moins de trois (03) mois plus tard, est signé le décret n° 2019-1104 du 03 juillet 2019 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence sénégalaise de Reforestation et de la Grande Muraille verte.

Un glissement s'est donc opéré sur la dénomination et les missions de cette entité. Si, sous l'empire des décrets portant répartition des services précités, elle coexistait avec l'Agence nationale de la Grande Muraille verte et l'Agence nationale des Eco-villages, à la faveur du décret n° 2019-1104 du 03 juillet 2019 précité, l'Agence sénégalaise de Reforestation et de la Grande Muraille verte « *hérite des missions anciennement dévolues à*

*l'Agence nationale des Eco-villages et à l'Agence nationale de la Grande Muraille verte ».*

Au passage, il est à noter que la date d'enregistrement du décret précité, à savoir le 03 juillet 2019, est antérieure à celle du Conseil des Ministres ayant adopté ce texte qui est le 24 juillet 2019.

Au Ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle et de l'Artisanat, il a été constaté la « *suppression* » de la Direction de l'Intensification de la Main d'Œuvre et de la Direction de l'Insertion professionnelle, qui ne sont évoquées ni dans le décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 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, ni dans son décret abrogatif. Ces deux (02) directions avaient été « *créées* » par le décret n° 2017-1546 du 05 septembre 2017 portant sur le même objet.

## **C. Autres anomalies**

L'insertion dans le décret portant répartition des services de l'Etat de structures privées, ou de coopération régionale, ainsi que la mention d'entités dissoutes, ou devenues sans objet, s'ajoutent aux insuffisances déjà notées.

Ainsi, des structures associatives sont citées, dans les décrets n° 2019-769 du 08 avril 2019 et n° 2019-910 du 15 mai 2019, parmi les « *autres administrations* » de deux (02) ministères. Il s'agit, au Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires, de l'Agence de Développement municipal (ADM) et, au Ministère

de l'Environnement et du Développement durable, du Centre de Suivi écologique (CSE).

Selon leurs statuts, l'ADM et le CSE sont des associations à but non lucratif. Ces entités ne sont donc ni des services publics, ni des entreprises du secteur parapublic.

La mention dans ces décrets, au Ministère chargé de la Culture, de la Sénégalaise du Droit d'Auteur et des Droits voisins (SODAV), est tout aussi inappropriée, car elle est une société privée dans le capital de laquelle ni l'Etat, ni aucun de ses démembrements ne détiennent de part.

La correction de cette anomalie a, pourtant, fait l'objet d'une directive présidentielle, suite à un rapport de passation, en 2017, de l'IGE.

Dans le même ordre d'idées, les décrets portant répartition des services de l'Etat incluent, parmi les sociétés nationales et les sociétés à participation publique placées sous le contrôle, respectivement, des Ministères chargés de l'Eau et des Transports aériens, l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (OMVG) et l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA).

Or, ces organisations inter-étatiques sous régionales ne relèvent ni des sociétés nationales, ni des sociétés à participation publique. A la limite, pourraient être prises en compte la Société de Gestion de l'Energie de Manantali (SOGEM), la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Diama (SOGED), la Société de Gestion et d'Exploitation de la Navigation (SOGENAV) et la Société de Gestion des Ouvrages du Haut Bassin (SOGEOH) créées sous forme de sociétés à capitaux

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

souscrits par les Etats membres de l'OMVS.

Sur un tout autre registre, les décrets portant répartition des services de l'Etat, notamment les décrets n° 2019-769 du 08 avril 2019 et n° 2019-910 du 15 mai 2019, mentionnent des structures dissoutes ou devenues sans objet, comme la SUNEOR et la Société du Projet Aéroport International Blaise Diagne (AIBD).

Toutes les situations qui viennent d'être évoquées ne pourront être évitées qu'en se conformant strictement à la vocation du décret portant répartition des services de l'Etat.

En outre, la création d'une structure administrative ne devrait résulter que d'une étude sur son opportunité, laquelle est une exigence légale s'agissant d'une agence, et s'inscrire dans une démarche processuelle fondée sur le triptyque réflexion-concertation-validation.

## **SOUS-SECTION 2 : RATIONALISATION ORGANISATIONNELLE A CONSOLIDER**

Selon le rapport de présentation du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères, ces dernières décennies ont vu la « *prolifération* » d'entités administratives, au sein de l'Etat.

Il en a résulté « *des chevauchements de missions, des conflits de compétences, une multiplication de centres de décisions et une difficulté dans la coordination de l'action administrative* ».

Dans son rapport sur la gouvernance de 2017, l'IGE appelait l'attention sur une tendance, plus récente, consistant à créer des structures publiques dont l'organisation et le fonctionnement

dérogent aux normes établies, rendant difficile la détermination du référentiel qui leur est applicable.

L'exemple des délégations générales était mis en exergue à cet égard. Dans le présent rapport, il s'agit de s'appesantir sur le cas des bureaux créés, notamment, à la Présidence de la République et à la Primature, avant la suppression du poste de Premier Ministre.

La rationalisation des organigrammes ministériels et la fixation d'un référentiel commun aux administrations de mission sont indispensables à l'amélioration de la coordination, de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique.

## A. Renforcement de la cohérence et de la lisibilité des organigrammes des ministères

Un des objectifs du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 susmentionné est de « *définir un cadre de référence normalisé* » pour la création et l'organisation des structures de l'administration centrale des ministères.

A ce titre, il prévoit comme structures de base d'un département ministériel, outre le cabinet du ministre :

- le secrétariat général ;
- la direction ;
- le bureau.

D'autres unités administratives peuvent être créées, à savoir :

- la direction générale ;
- la division ;
- le service ;
- les organes de mission.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

Le Gouvernement a entrepris de réviser les décrets portant organisation des ministères, en vue de les rendre conformes au décret précité. Ce processus doit être poursuivi, car il subsiste encore certaines incohérences.

Ainsi, à l'exception des Ministères chargés du Développement communautaire, des Collectivités territoriales, de l'Urbanisme et de la Jeunesse, aucun département ne mentionne, parmi ses structures, un programme ou un projet, même s'ils sont de notoriété publique. Une position claire doit être définie à ce niveau.

Une autre spécificité observée au Ministère de l'Education nationale est le rattachement au cabinet de sept (07) divisions, en l'occurrence :

- la Division des Affaires juridiques, des Liaisons et de la Documentation ;
- la Division de l'Enseignement privé ;
- la Division de l'Enseignement arabe ;
- la Division des Sports et des Activités de Jeunesse ;
- la Division du Contrôle médical scolaire ;
- la Division de la Promotion des Technologies de l'Information et de la Communication ;
- la Division de la Radio-Télévision scolaire.

Cette organisation déroge d'avec les dispositions de l'article 9 du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 précité, selon lesquelles une division est « *une structure intermédiaire de coordination* » entre une direction et des bureaux.

Une telle anomalie résulte du défaut de mise à jour du décret n° 2002-665 du 3 juillet 2002 modifiant et complétant le décret n° 86-877 du 19 juillet 1986 portant organisation du Ministère

de l'Education nationale, en vigueur sur la période sous revue de l'IGE, alors qu'en vertu de l'article 12 du décret n° 2017-314 du 15 février 2017, obligation était faite à tous les départements ministériels de se conformer à ce nouveau cadre normatif, dans le semestre suivant son entrée en vigueur.

Une réflexion s'impose sur la forme organisationnelle pertinente pour les sept (07) entités considérées dont certaines ont une fonction de support pour l'ensemble des structures du ministère, ce qui, au sens de l'article 10 du décret de 2017 susvisé, en ferait des services, tandis que d'autres correspondent à des secteurs techniques bien identifiés, ce qui en ferait des directions au sens de l'article 5 de ce même décret.

## **B. Nécessité de référentiels pour des structures sui generis**

Pendant la période sous revue, l'IGE a supervisé la passation de service entre les directeurs généraux, sortant et entrant, du Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent (BOS).

Dans le même temps, ont été aussi créés le Bureau d'Information gouvernementale (BIG) et le Bureau de Prospective économique (BPE), respectivement, par les décrets n° 2018-427 et n° 2018-428 du 06 février 2018.

Une confusion s'est installée dans l'emploi, au sein de l'Administration sénégalaise, du concept de bureau qui peut désigner autant un service administratif qu'une administration de mission. Même dans ce dernier cas de figure, les statuts sont, parfois, différents.

Ces constats avaient déjà été faits, par l'IGE, pour les délégations générales. Ils sont antinomiques à la logique de rationalisation de la création et de l'organisation des structures publiques en

œuvre, depuis 2017, au sein des départements ministériels.

Il devient impératif de s'aligner sur le cadre de référence existant et, dans l'hypothèse où ce cadre serait considéré comme non pertinent, de l'adapter en conséquence.

## 1. Respect des normes existantes

Dans son esprit, le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères doit être perçu comme texte de référence pour toute l'Administration centrale.

L'exorde du rapport de présentation de ce texte s'inscrit dans cette logique. L'Administration centrale y est, expressément, désignée comme l'entité concernée par la « *prolifération des structures* » et les dysfonctionnements que cette situation induit.

Ce décret a vocation à constituer un cadre de référence, notamment, parce qu'il précise les missions des différentes structures administratives.

En son article 6, il définit le bureau comme « *la cellule de base de l'Administration* ». A l'image du bureau du courrier dans les ministères, il constitue un niveau d'exécution d'activités techniques ou de tâches administratives courantes. Il est dirigé par « *un chef de bureau, nommé par décision du ministre* ».

Le BOS, le BIG, le BPE, comme le BOM dont le cas a déjà été évoqué dans le Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes de 2015, recouvrent des réalités institutionnelles et fonctionnelles tout à fait différentes, d'où un risque de confusion tant au plan de la communication que du référentiel applicable.

**L'IGE estime qu'"il convient d'éviter les confusions sur les dénominations génériques des unités administratives et les référentiels qui leur sont applicables, en respectant leurs vocations telles que consacrées par les textes en la matière, notamment le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères.**

## **2. Besoin d'un référentiel commun pour des administrations similaires**

Le BOS est considéré comme une administration de mission, selon le rapport de présentation du décret n° 2015-685 du 27 mai 2015 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent (BOS).

Logé à la Présidence de la République, il dispose d'une autonomie de gestion. Il est doté d'un organe délibérant, d'un directeur général ayant qualité d'employeur et d'un agent comptable.

A priori, le BOS pourrait donc être assimilé à une agence d'exécution car il en a toutes les caractéristiques.

Toutefois, la composition et les attributions de son organe délibérant, le Conseil d'orientation stratégique (COS), lui donnent une certaine singularité.

En effet, le COS est présidé par le Président de la République et il comprend, notamment, le Directeur de son Cabinet, le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Ministre chargé du Suivi du Plan Sénégal émergent (PSE) et tout membre du Gouvernement, ou représentant des services de la Présidence de la République, concerné par l'ordre du jour des réunions.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

L'IGE a constaté que, sur toute la phase 1 du PSE, les membres du COS ne se sont réunis qu'une seule fois, le 22 mars 2014. Il y a lieu de noter que ce conseil n'a été formellement institué comme organe délibérant du BOS que le 27 mai 2015. De cette date à la passation de service entre directeurs généraux sortant et entrant du BOS, en 2019, aucune réunion ne s'est tenue, alors qu'en vertu des dispositions de l'article 4 du décret n° 2015-685 du 27 mai 2015 précité, la périodicité des réunions du COS est trimestrielle.

Relativement aux attributions de cette instance, elles sont fixées dans d'autres dispositions du même article selon lesquelles « ... *Le COS fixe les directives et orientations stratégiques à exécuter par le BOS dans le cadre de ses missions. Il arrête la liste des projets et réformes phares à mettre en œuvre dans le cadre du PSE et procède à sa validation en cas de modification. Le COS peut notamment chaque fois que de besoin :*

- apporter toutes les corrections nécessaires dans la mise en œuvre des projets et réformes phares du PSE ;*
- procéder aux arbitrages et prendre toutes mesures nécessaires permettant de diligenter la mise en œuvre des projets et réformes phares du PSE ou de lever les blocages susceptibles d'entraver leur réalisation... ».*

Il y a lieu de relever qu'en dehors de la liste des projets et réformes phares à mettre en œuvre qu'il arrête et qui pourrait être assimilée à un programme pluriannuel d'actions, le COS n'exerce aucune des attributions d'un conseil de surveillance telles que fixées par l'article 7 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution.

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

En effet, il n'examine, ni n'approuve :

- les budgets prévisionnels annuels ;
- le manuel de procédures ;
- les rapports annuels d'activités du directeur général ;
- les états financiers de l'agent comptable ;
- l'organigramme ;
- la grille des rémunérations ou l'accord collectif d'établissement du personnel ;
- le règlement intérieur ;
- le rapport sur la performance.

Il revient au Président de la République d'approuver le manuel de procédures administratives, financières, comptables et de gestion, ainsi que la grille de rémunération et les divers avantages du personnel. Le Ministre chargé du Suivi du PSE approuve, pour sa part, le budget annuel et ses modifications éventuelles, ainsi que les états financiers.

Le BOS apparaît, ainsi, comme une exception parmi les organismes publics dotés d'une autonomie financière puisque ni l'approbation de son budget, ni le contrôle de son exécution ne relèvent d'un organe délibérant.

S'agissant du directeur général de ce bureau, il a rang et avantages de délégué général. A titre de comparaison, ceux du BIG et du BPE ont le traitement et les avantages d'un directeur général d'agence de catégorie 2, bien que, à la lecture de leurs décrets de création, ces deux (02) bureaux n'aient pas d'autonomie de gestion et apparaissent davantage comme des services administratifs.

Toutes ces spécificités confirment l'urgente nécessité, ainsi que l'IGE l'avait recommandé dans son rapport sur

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

la gouvernance de 2017, de définir un référentiel commun pour les administrations de mission.

La loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, par une clarification, voire une extension, de son champ d'application, pourrait constituer ce nouveau dispositif juridique.

L'énumération indicative faite dans l'exposé des motifs de ce texte autorise à penser qu'elle vise bien à dégager des normes applicables aux administrations de mission, quelle que soit leur dénomination (« *agences, autorités, office, conseil, etc.* »).

Cette loi révisée pourrait être le référentiel de toutes ces entités, afin d'éviter, notamment, que des bureaux, supposés appartenir à la même catégorie, aient des modes de gestion et de fonctionnement totalement différents.

**L'IGE recommande, à nouveau, l'élaboration d'une norme de référence commune à toutes les administrations de mission dotées d'une autonomie de gestion. La loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution pourrait constituer ce référentiel, par le biais d'une mise à jour et d'une clarification, voire d'une extension, de son champ d'application.**

## SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Les missions de supervision de passations de services et les informations collectées auprès de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA) ont fait ressortir des manquements répétés dans la gestion des véhicules administratifs.

Ces anomalies, au même titre que celles déjà évoquées sur le même sujet dans le précédent rapport sur la gouvernance, confirment l'impératif d'un retour diligent à l'orthodoxie.

Par ailleurs, des cas de contournement de la législation en matière de recrutement continuent d'être observés, révélant des dysfonctionnements dans l'administration et la gestion des personnels.

### **SOUS-SECTION 1 : GESTION DES VEHICULES ADMINISTRATIFS**

Selon son rapport de présentation, le 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 vise « *à améliorer l'efficience dans les acquisitions de véhicules et l'efficacité de la gestion du matériel* ».

Participant de l'atteinte de ces objectifs, entre autres :

- l'acquisition des véhicules de toutes les structures publiques, excepté les postes diplomatiques et consulaires, par une source unique, en l'occurrence le Ministère chargé des Finances, dans le cadre d'un programme annuel de l'Etat ;
- l'établissement d'une liste limitative des ayants droit à un véhicule de fonction ;
- l'octroi d'un seul véhicule de fonction à tout bénéficiaire ;
- la gestion en pool des autres types de véhicules administratifs (dénommés véhicules de service), sauf ceux affectés pour nécessité de service ;

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

- l'interdiction de tout usage à des fins privées des véhicules de service.

La CCVA a été créée par le décret n° 2008-696 du 30 juin 2008 et rattachée d'abord au Secrétariat général du Gouvernement, puis au Secrétariat général de la Présidence de la République, pour faire respecter la réglementation. Présidée par un (01) Inspecteur général d'Etat, elle comprend :

- un (01) représentant de la Présidence de la République ;
- un (01) représentant du Ministère de l'Intérieur ;
- un (01) représentant du Ministère chargé des Transports terrestres ;
- un (01) représentant du Ministère des Forces armées (Gendarmerie) ;
- quatre (04) représentants du Ministère chargé des Finances.

La CCVA est chargée, entre autres :

- d'assurer le suivi de l'application de la réglementation relative à l'attribution et à l'utilisation des véhicules administratifs ;
- de proposer toutes les mesures conservatoires requises pour mettre fin aux abus constatés, notamment l'immobilisation des véhicules, la mise en fourrière et la mainlevée des véhicules mis en fourrière, le retrait des cartes de chauffeur ou d'ordres de mission et la suspension des attributions de carburant ;
- de proposer toutes les sanctions administratives et pécuniaires prévues par la réglementation, telles que la traduction devant la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes, la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables, y compris des comptables des

matières, et l'émission d'ordres de recettes pour les dépenses non justifiées ;

- de procéder à l'instruction de tout dossier et de formuler des avis sur toutes les questions qui lui sont soumises, notamment les demandes d'acquisition de véhicules, les demandes d'immatriculation de véhicules dans les séries autres que AD, EP ou militaire, ainsi que les demandes d'autorisations spéciales de conduire un véhicule administratif et d'attribution de l'indemnité compensatrice.

Nonobstant ces dispositions réglementaires, il est constaté régulièrement, lors des missions de l'IGE, des errements persistants dans le processus d'acquisition et dans l'utilisation des véhicules administratifs.

## **A. Errements dans l'acquisition et l'utilisation des véhicules administratifs**

Le niveau élevé des acquisitions de véhicules administratifs en dehors du programme annuel de l'Etat, leur détention irrégulière et le défaut d'une visite technique annuelle constituent des manquements courants.

### **1. Programme annuel d'acquisition inopérant**

Comme indiqué précédemment, il revient au Ministère chargé des Finances de procéder à l'acquisition et à la répartition des véhicules administratifs, conformément au programme annuel établi par la Direction du Matériel et du Transit administratif (DMTA), en fonction des besoins exprimés et justifiés.

Selon les informations reçues de la CCVA, les véhicules administratifs de l'Etat, des collectivités territoriales, des

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

établissements publics et autres organismes publics, notamment les agences et les autorités administratives indépendantes, sont, pour l'essentiel, acquis en dehors du programme annuel.

A titre illustratif, au titre du programme de 2018, la DMTA avait prévu d'acheter quatre-vingts (80) véhicules du type 4X4 et vingt (20) berlines, soit cent (100) véhicules, ainsi que quarante (40) motocyclettes.

Pour la même année, la CCVA a reçu, pour avis, cent quatre-vingt-quatorze (194) demandes émanant des ministères, agences et structures assimilées, établissements publics, collectivités territoriales, projets et assimilés, pour l'acquisition de quatre cent quatre-vingt-quatre (484) véhicules du type 4X4 ou 4X2, deux cent quatre-vingt-dix (290) berlines et cent huit (108) utilitaires, soit un total de huit cent quatre-vingt-deux (882) véhicules, auquel il faut ajouter trois cent six (306) motocyclettes.

Au vu de ces statistiques, quasiment seul un (01) véhicule sur neuf (09) devait être acquis par le biais du programme annuel de l'Etat de 2018. Ce faisant, l'objectif d'efficience en la matière a été, totalement, perdu de vue.

**L'IGE considère qu'il sied de veiller à ce qu'aucune acquisition de véhicule administratif ne soit effectuée en dehors du programme annuel de l'Etat, sauf si elle est dument autorisée.**

## 2. **Détention et utilisation irrégulières de véhicules administratifs**

Il est devenu fréquent, pour l'IGE, de constater, à l'occasion de ses missions, que des autorités appelées à d'autres fonctions se refusent ou tardent à restituer les véhicules administratifs mis à

leur disposition. Sur la période sous revue, de tels exemples ont été constatés dans divers ministères.

Ce genre de pratique traduit, chez les personnes concernées, à tout le moins, un grave problème d'éthique, de la désinvolture et un irrespect notoire des règles prescrites en la matière, rien ne pouvant justifier l'accaparement d'un bien de l'Etat.

Chaque fois qu'une telle situation a été observée, l'IGE a enjoint les intéressés de restituer les véhicules et, en cas d'inaction, a recommandé au Président de la République d'ordonner aux services concernés d'engager les diligences appropriées.

Dans certaines structures, des véhicules administratifs font l'objet de « *prêt* » à des autorités ou à des tiers. Qu'ils soient contraints ou complaisants, ces prêts proscrits par la réglementation sur la comptabilité des matières posent de sérieuses difficultés au plan logistique.

Ainsi, dans un ministère, le constat a été fait, en 2017, que quatre (04) véhicules d'une des directions avaient été « *prêtés* » au ministre dont relevait ce service et à un agent de l'Etat. Pour ce dernier, à cette irrégularité s'ajoutait l'incongruité de servir dans un autre département ministériel. Jusqu'en avril 2019, seul le véhicule prêté à l'agent a été restitué, les trois (03) autres étaient toujours détenus par le ministre en question.

**L'IGE relève que toutes les anomalies notées dans l'utilisation des véhicules administratifs appellent à l'adoption de mesures fortes qui dissuaderaient toute velléité de disposer indument des moyens de l'Etat. Ces mesures passent, notamment, par l'application des sanctions prévues dans l'Instruction n° 0019/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008.**

### 3. Autres manquements

Les limites en matière d'entretien des véhicules administratifs sont un constat courant. Aussi, est-il fréquent de voir, dans le parc automobile des ministères, des véhicules en panne ou en très mauvais état. Bon nombre de ces véhicules ont été abandonnés dans des garages privés.

Au-delà de ces constats, une réalité encore plus surprenante interpelle, à savoir le défaut de visite technique annuelle des véhicules de l'Etat.

A ce sujet, l'Instruction n° 0019 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 du Premier Ministre portant application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs est sans équivoque. Il revient à la Direction des Transports terrestres, en rapport avec l'Agence judiciaire de l'Etat et la DMTA, de prendre les dispositions nécessaires « *pour que les véhicules de l'Etat et de ses démembrements fassent l'objet, chaque année, d'une visite technique, conformément aux dispositions du Code de la Route* ».

Il y a lieu de préciser, cependant, que les véhicules neufs ne sont soumis, réglementairement, à la visite technique annuelle que trois (03) ans après leur mise en circulation.

☞ **L'Etat ne peut se soustraire à l'obligation de faire procéder, annuellement, à une visite technique de ses véhicules, au risque de mettre en jeu la sécurité de leurs utilisateurs et des usagers de la route.**

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

D'autres errements sont aussi régulièrement constatés :

- le non-respect des caractéristiques prescrites, à savoir l'acquisition de berlines de « *couleur sombre et discrète* », pour les véhicules de fonction, et de couleur discrète, « *variant du noir au gris cendre* », pour les véhicules de tournée ou à usage collectif, sauf cas exceptionnels (forces de défense et de sécurité, etc.) ;
- l'utilisation, sans autorisation, d'une double immatriculation. La règle est d'immatriculer les véhicules administratifs dans une série administrative (AD, EP ou série militaire) ;
- la conduite de véhicules administratifs par des personnes ne disposant ni d'une carte professionnelle de chauffeur de l'Administration, ni d'une autorisation spéciale de conduire.

Au regard de tous les manquements notés, le contrôle physique du parc automobile de l'Etat et de ses démembrements, par un recensement exhaustif, s'avère impérieux compte tenu des dépenses qui y sont consacrées annuellement.

En tout état de cause, l'attention de tous les utilisateurs de véhicules administratifs doit être, constamment, rappelée sur la réglementation s'y rapportant, notamment sur les dispositions de l'Instruction primatorale susmentionnée relatives aux sanctions consécutives aux accidents.

Ainsi, tout accident dans lequel la responsabilité du conducteur est engagée doit être suivi d'une sanction disciplinaire et, le cas échéant, d'une sanction pécuniaire, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles.

Des sanctions administratives rigoureuses, pouvant aller jusqu'au licenciement, sont infligées en cas d'accident survenu au cours d'une utilisation irrégulière d'un véhicule administratif. A supposer que cet accident ait des conséquences

pécuniaires pour l'Etat, celles-ci sont imputées au conducteur, dans leur intégralité ; si ce dernier a agi sous les ordres de son supérieur hiérarchique, la responsabilité est imputée alors à ce dernier aux plans disciplinaire et pécuniaire. Il en est ainsi même si la responsabilité du chauffeur est retenue, au regard du Code de la Route.

## **B. Impératif d'une révision du cadre réglementaire**

Plusieurs dispositions 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 sont devenues caduques ou inopérantes, soit en raison de changements institutionnels, soit par suite de l'adoption de nouvelles mesures réglementaires.

Relèvent des réformes institutionnelles la suppression du poste de Premier Ministre et les innovations apportées à l'architecture des collectivités territoriales.

Les articles 2, 9 et 16 du décret précité, encore en vigueur, donnent au Premier Ministre compétence pour :

- approuver le programme annuel d'acquisition des véhicules ;
- accorder des dérogations aux limitations de puissance et de couleur des véhicules administratifs ;
- autoriser l'immatriculation dans les séries administrative (série AD) et civile des véhicules de sécurité, du Parc de la Présidence de la République et des collectivités territoriales.

Ces dispositions doivent être revues, urgentement, tout comme celles de l'article 10 de ce décret qui font, selon le cas, du Président du Conseil régional ou de celui du Conseil rural,

l'autorité compétente pour la délivrance des ordres de mission, ou des laissez-passer temporaires, aux véhicules de service.

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifiée, a supprimé les régions et communautés rurales, pour ériger, d'une part, les départements en collectivités territoriales et, d'autre part, les communautés rurales et communes d'arrondissement en communes.

Les prérogatives précédemment reconnues aux organes exécutifs des régions et communautés rurales doivent donc revenir à ceux des nouvelles collectivités créées.

La révision du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 précité est une urgence, pour éviter que perdure une situation observée depuis 2014, à savoir le dessaisissement de fait, sans modification dudit décret, des attributions du Premier Ministre suite au rattachement de la CCVA au Secrétariat général de la Présidence de la République, à la faveur du décret n° 2014-853 du 09 juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat.

Cette révision doit être saisie pour refaire du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 le siège unique des dispositions réglementaires se rapportant à l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs, en y intégrant toutes les dispositions dérogatoires prévues subséquemment dans d'autres textes.

Sont visées, notamment, celles de l'article 9 du décret n° 2014-696 du 27 mai 2014 fixant la rémunération et les avantages des directeurs généraux ou directeurs et des administrateurs des entreprises du secteur parapublic et des autres établissements publics qui prévoient que le directeur général ou directeur de ce type d'organisme bénéficie d'un véhicule de fonction d'une puissance pouvant atteindre quatorze (14) chevaux, alors que le

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

décret n° 2008-695 limite cette puissance à douze (12) chevaux, sauf dérogation.

Le même besoin de mise à jour prévaut pour le décret n° 2008-696 du 30 juin 2008 portant création d'une Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA). La modification ou l'abrogation de ce texte se justifie par les réformes institutionnelles évoquées précédemment et la « *création* », à la faveur du décret n° 2019-769 du 08 avril 2019 portant répartition des services de l'Etat, d'une « *Cellule de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA)* » rattachée au Secrétariat général du Gouvernement.

**L'IGE appelle l'attention sur l'urgente nécessité de mettre à jour le 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, ainsi que le décret n° 2008-696 du 30 juin 2008 portant création d'une Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA), afin de tenir compte des récentes réformes institutionnelles et organisationnelles.**

## SOUS-SECTION 2 : ADMINISTRATION ET GESTION DES PERSONNELS

L'IGE a toujours signalé, dans ses rapports, la problématique de l'administration et de la gestion des personnels aussi bien au niveau de l'Administration centrale que dans les entités décentralisées.

Malgré les constats récurrents, les irrégularités demeurent encore prégnantes dans ce domaine. Il s'agira, dans cette partie du rapport, de procéder à un rappel d'un

certain nombre de règles régissant l'utilisation des ressources humaines avant d'aborder les contournements de la loi observés dans les recrutements opérés par certaines structures.

## A. Rappel de principes

La question des ressources humaines a toujours été une préoccupation principale dans le fonctionnement de l'Etat, les pouvoirs publics ayant eu, très tôt, conscience qu'il était illusoire de mettre en place des fondamentaux juridiques et économiques sans une maîtrise des effectifs et, corollairement, de la masse salariale.

C'est ainsi qu'un dispositif a été mis en place, notamment, pour l'encadrement de la fonction « *Ressource humaine* » relativement à l'emploi d'agents du secteur parapublic dans l'Administration, à l'utilisation d'agents admis à la retraite, à la mise en position de stage et à l'évaluation annuelle.

Ainsi :

- la Circulaire primatorale n° 12 PM/MMET du 18 mai 1993 réglemente les conditions dans lesquelles des agents d'entités parapubliques peuvent être utilisés dans les départements ou cabinets ministériels.

Le Premier Ministre rappelle qu'il convient de saisir le Ministre chargé de la Fonction publique en vue d'élaborer un contrat à durée déterminée ou de cabinet, selon la nature des fonctions ou missions pour lesquelles l'intéressé a été appelé.

Le respect de cette procédure aurait permis d'éviter l'irrégularité consistant en l'utilisation de personnels d'entités du secteur parapublic en continuant de faire supporter leurs traitements par des structures pour lesquelles ils ne fournissent plus de prestations.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

Dans ce cas de figure, le traitement peut être négocié et fixé entre le Ministère chargé de la Fonction publique, l'entité d'origine et l'intéressé. Toutefois, il y a lieu de préciser que ce type de contrat doit être exceptionnel et ne peut être admis que dans l'éventualité où la compétence n'existe pas dans l'Administration, selon les termes du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat ;

- la Circulaire primatorale n° 24 du 20 octobre 1994 rappelle que la limite d'âge des agents de l'Etat est celle déterminée par leur statut et donne instruction aux responsables des services à cesser de maintenir un agent au-delà de la limite d'âge prescrite sans pouvoir le justifier par un acte dûment pris, au préalable, par l'autorité ayant pouvoir de nomination, en l'occurrence le Ministre chargé de la Fonction publique, sous peine d'une sanction conséquente.

Ne sont concernés par ces dispositions que les enseignants titulaires de classes ou chefs d'établissements dont la retraite intervient en cours d'année scolaire et les chefs de circonscription administrative en attente de remplacement.

Aujourd'hui, il est régulièrement constaté, aussi bien dans l'Administration centrale que dans les entités du secteur parapublic, que des agents de l'Etat ayant atteint l'âge légal de retraite continuent, irrégulièrement, à servir ;

- la Circulaire primatorale n° 2186 PM/MMET du 06 août 1991 précise les modalités de la mise en position de stage des agents de l'Etat.

La mise en position de stage n'est pas un acte de gestion, mais un acte d'administration qui relève de la compétence du Chef de l'Etat, pour les agents de la hiérarchie A, et de celle du Ministre

chargé de la Fonction publique, pour tous les autres agents de l'Etat.

Il est constaté que plusieurs départements ministériels ou administrations publiques autorisent, par des actes de gestion, notamment des notes de service ou autres actes, des agents de l'Etat placés sous leur responsabilité à effectuer des stages de formation au Sénégal ou à l'étranger, d'une durée supérieure à trois (03) mois, sans que le Ministre chargé de la Fonction publique n'en soit saisi et qu'un acte soit établi au préalable. Ainsi, à titre illustratif, un enseignant admis à la Faculté des Sciences et Techniques de l'Education et de la Formation (FASTEF) doit obligatoirement être mis en position de stage ;

- la Circulaire primatorale n° 007 PM/MME/BE du 07 mai 1999 décline le processus d'évaluation des agents de l'Etat, à la suite du décret n° 98-286 du 26 mars 1998 fixant les modalités d'évaluation des agents de l'Etat. En effet, la loi n° 97-14 du 07 juillet 1997 a abrogé et remplacé l'article 29 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires et introduit, à la place du système de notation, un système d'évaluation intégrant la performance et les potentialités des agents de l'Etat pour la promotion du professionnalisme et du mérite.

Cette circulaire précise :

- ✓ le but de l'évaluation et les attributions de l'autorité compétente pour évaluer ;
- ✓ la répartition des agents de l'Etat selon les fonctions occupées et les éléments d'évaluation ;
- ✓ les prescriptions pratiques à mettre en œuvre pour l'évaluation de l'agent et pour l'application du système.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Une évaluation de ce nouveau système, mis en place depuis 1999, notamment au niveau des commissions administratives paritaires d'avancement, fait ressortir que l'Administration n'a jamais vraiment pris en charge et mis en œuvre les prescriptions du dispositif précité.

☞ **Les insuffisances qui étaient à l'origine de l'institution du système d'évaluation des agents de l'Etat demeurent. Les objectifs ne sont généralement pas fixés, les entretiens d'évaluation ne se tiennent pas et l'attribution subjective de notes particulièrement élevées persiste.**

## B. Recrutement irrégulier d'agents

L'IGE a constaté, dans certains départements ministériels, que des projets, ou supposés tels, sont mis en œuvre depuis plusieurs décennies, sans que leur clôture ne soit envisagée.

Ces pratiques ont été observées, notamment, au Ministère chargé de l'Emploi où des « *projets* », comme le Fonds national d'Actions pour l'Emploi (FNAE), sont en cours, plus de quinze (15) voire vingt (20) années après leur démarrage.

L'IGE fait observer qu'un projet n'est pas un service administratif. Il poursuit des objectifs précis, dans une séquence temporelle bien définie.

Par ailleurs, les conditions de recrutement des agents de supposés projets qui ne sont en réalité que des lignes budgétaires, donc sans autonomie, interpellent.

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Il se pose, en effet, la question de savoir quelles doivent en être les modalités lorsque le « *projet* » est logé au sein d'une administration centrale et, qui plus est, est géré par un directeur ou chef de service.

Il est à rappeler que, pour le recrutement du personnel de l'Etat, délégation de pouvoir est donnée au Ministre chargé de la Fonction publique.

Dès lors, l'existence d'un personnel au sein d'une administration centrale, recruté directement sans l'intervention de ce ministre, pose problème.

Sur un autre registre, les contrats des agents recrutés prévoient une rupture à terme, à la fin des « *projets* » considérés.

La législation du travail n'ouvre la possibilité d'établir un contrat à durée déterminée, sans délai prefix, que dans le cas de chantiers ou de travaux dont la date de finalisation n'est pas connue d'avance.

Par conséquent, l'emploi, sur une base permanente, de supposés contractuels par des « *projets* » est un contournement de la loi par les ministères concernés pour recruter des agents.

## CHAPITRE II

### ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

L'Administration pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales et à la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires. Pour assurer ces missions, elle dispose d'un personnel et d'établissements spécifiques.

Enoncé par le Code de Procédure pénale, dans ses dispositions relatives à la détention provisoire et aux conditions d'exécution des peines privatives de liberté, ces établissements sont constitués de :

- camps pénaux ;
- maisons d'arrêt ;
- maisons de correction.

En vertu des dispositions du Code de Procédure pénale et du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales :

- les inculpés, détenus provisoires et accusés, ainsi que les condamnés à une peine contraventionnelle sont maintenus dans des maisons d'arrêt ;
- les condamnés à une peine correctionnelle, auxquels ils restent à subir une peine inférieure ou égale à un an, sont incarcérés dans une maison de correction ;
- les condamnés à une peine criminelle et les condamnés à l'emprisonnement auxquels ils restent à subir plus d'une année de prison, à partir du moment où leur condamnation

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

est devenue définitive, purgent leurs peines dans les camps pénaux.

Un même établissement peut servir, à la fois, de maison d'arrêt et de maison de correction.

Selon les articles 2 à 6 du décret susmentionné, sont classés :

- camps pénaux, les établissements pénitentiaires de Dakar Liberté VI, de Koutal et de Kédougou<sup>1</sup> ;
- maisons d'arrêt et de correction, le Pavillon spécial de l'Hôpital Aristide Le Dantec, les prisons du Cap-Manuel, de Hann et de Rufisque, dans la Région de Dakar, ainsi que tous les établissements pénitentiaires des régions autres que Dakar ;
- maisons d'arrêt, la prison de Rebeuss et celle pour femmes de Liberté VI.

Il n'existe qu'une seule maison de correction, celle de Sébikotane.

L'IGE a conduit des missions de vérification dans certains de ces établissements pénitentiaires, d'où ressortent divers constats relativement à leur gestion administrative et financière. Toutefois, l'accent est mis dans le présent rapport sur les aspects liés à la gestion administrative, en raison de leur acuité.

---

<sup>1</sup> Le Camp pénal de Kédougou a été « supprimé » par le décret n° 2009-1273 du 13 novembre 2009. L'établissement a été transformé en Maison d'arrêt et de correction.

## SECTION 1 : PATRIMOINE IMMOBILIER

Les visites effectuées dans les établissements contrôlés révèlent une inadaptation de leurs locaux par rapport aux objectifs d'une bonne politique carcérale, ainsi que diverses violations de la réglementation en matière d'attribution et d'occupation des bâtiments administratifs.

### SOUS-SECTION 1 : PATRIMOINE VETUSTE ET INADAPTE

La vétusté et l'exiguïté des locaux sont régulièrement observées dans les établissements pénitentiaires contrôlés. Elles conduisent, parfois, à des situations de surpopulation carcérale. Nonobstant les actions réalisées par l'Etat, à travers les services du Ministère de la Justice, ces contraintes mettent en exergue un besoin d'adaptation des infrastructures aux règles et recommandations en la matière.

#### A. Vétusté des locaux

Les bureaux du personnel administratif et les lieux de détention visités ont subi l'usure du temps, en dépit des aménagements et remises en état effectués.

Un tel constat a été fait à la Maison d'Arrêt et de Correction de Thiès, à la Maison d'Arrêt de Rebeuss, ainsi qu'à la Maison d'Arrêt pour Femmes de Liberté VI, d'abord ouverte comme annexe de celle de Rebeuss puis érigée en prison autonome.

Dans leur ensemble, les établissements pénitentiaires ne répondent plus aux normes d'urbanisme. La vétusté, l'humidité et les problèmes d'étanchéité auxquels ils sont confrontés exposent leurs occupants, personnels et détenus, à des risques sérieux en matière de santé et de sécurité.

A cela, s'ajoute l'exiguïté ou la fonctionnalité limitée des pièces, comme constaté à Liberté VI et à Thiès, les établissements concernés étant aménagés dans d'anciens logements administratifs ou des locaux prévus initialement pour servir de poudrière et d'écuries, donc n'ayant aucune vocation à abriter des lieux de détention.

## B. Surpeuplement carcéral

La Maison d'Arrêt de Rebeuss, qui est le plus grand centre de détention, avec une capacité d'accueil de quarante-neuf (49) chambres, offre l'exemple le plus significatif de la surpopulation carcérale.

Alors que la capacité théorique de cette prison est de huit cent quatre-vingts (880) détenus, l'effectif quotidien dépasse, parfois, deux mille (2 000) pensionnaires.

A ce sujet, il est important de relever qu'il n'existe ni de norme universelle, ni de norme nationale déterminant la surface dont un détenu devrait disposer. Néanmoins, se fondant sur une expérience acquise à la faveur de missions effectuées durant des décennies, dans les lieux de détention d'un grand nombre de pays, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a défini des spécifications pour l'aménagement des prisons.

Ces spécifications, qui doivent être considérées comme des recommandations, fixent l'espace vital minimal, pour un détenu en cellule collective, à trois virgule quatre mètres carrés (3,4 m<sup>2</sup>).

Les chambres 3, 4, 9 et 10 sont illustratives du sureffectif carcéral qui prévaut à Rebeuss. Chacune d'elles accueille, quelquefois, plus de deux cents (200) individus. En respectant les spécifications du CICR, une chambre devrait avoir une surface

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

de six cent quatre-vingts mètres carrés (680 m<sup>2</sup>), alors qu'aucune n'atteint cent mètres carrés (100 m<sup>2</sup>)

S'il paraît difficilement envisageable de respecter, dans les circonstances actuelles, ces recommandations, par contre, un désengorgement des chambres considérées est possible, par une régulation interne.

En effet, les effectifs par cellule ne sont pas liés aux places disponibles, les pensionnaires étant plutôt répartis selon plusieurs critères liés, notamment, à l'infraction commise, à l'âge et au comportement. Ainsi, certaines chambres abritent un effectif réduit, compris entre dix (10) et vingt (20) détenus.

Au-delà des cellules, le désengorgement pourrait même concerter l'établissement, si sa vocation de maison d'arrêt est respectée. En tant que telle, elle ne doit accueillir que des personnes détenues, préventivement ou provisoirement. Or, il n'est pas rare d'y trouver des condamnés à des peines supérieures à un (01) an, en instance de transfèrement dans un camp pénal, ainsi que des condamnés à de courtes peines, qui devraient normalement les purger dans une maison de correction ou une maison d'arrêt et de correction.

A titre illustratif, l'examen de la situation de la population carcérale de Rebeuss, au mois de septembre 2016, fait ressortir un nombre de condamnés compris entre cent trente-huit (138) et quatre cent quatre-vingt-neuf (489), pour un effectif global variant entre deux mille deux (2 002) et deux mille trois cent cinquante-trois (2 353) détenus.

A la Maison d'Arrêt pour Femmes de Liberté VI, au moment de la mission de l'IGE, en 2019, figuraient, parmi les cent quinze (115) détenues, vingt-cinq (25) condamnées en attente de transfèrement à la Maison d'Arrêt et de Correction pour Femmes

de Rufisque. Il faut préciser que les camps pénaux n'abritent que des hommes.

Les mêmes travers ont été notés à la Maison d'Arrêt et de Correction de Thiès. En effet, l'IGE a constaté, au moment de ses investigations en mars 2018, qu'elle abritait mille cent soixante-cinq (1165) pensionnaires.

Parmi eux, trois cent six (306) purgeaient des peines comprises entre un (01) et vingt (20) ans, tandis que trois (03) avaient fait l'objet d'une condamnation à perpétuité.

Il est nécessaire de relever qu'aux termes de l'article 12 du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales, « *les condamnés auxquels il reste à subir plus d'une année de prison, à partir du moment où leur condamnation est devenue définitive, doivent être transférés dans un camp pénal* ».

Il convient de procéder, dans des délais raisonnables, au transfèrement des détenus condamnés vers les établissements pénitentiaires dédiés.

Toutefois, il faut noter qu'il n'existe que deux (02) camps pénaux au Sénégal, celui de Koutal, dans la Région de Kaolack, d'une capacité théorique d'accueil de deux cents (200) détenus, et celui de Liberté VI, dans la Région de Dakar, qui ne peut accueillir que trois cent cinquante-huit (358) détenus. Or, ces deux établissements ont dépassé leurs capacités d'accueil, ainsi qu'il ressort du rapport d'activités de 2017 du Ministère de la Justice. Ainsi, au 31 décembre de cette année, les effectifs étaient de deux cent cinquante (250) pour Koutal et de neuf cent soixante-dix-huit (978) pour Liberté VI.

L'augmentation des capacités d'accueil des camps pénaux existants et la construction de nouveaux deviennent, dès lors, une

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

urgente nécessité afin de décongestionner les maisons d'arrêt et les maisons d'arrêt et de correction.

Il sied, également, dans le cadre d'une régulation de la population carcérale, d'étudier l'opportunité d'ériger les maisons d'arrêt en maisons d'arrêt et de correction.

En attendant, une révision des dispositions de l'article 12 du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 susmentionné pourrait être étudiée, pour les rendre conformes à la réalité et rester en cohérence avec la réglementation.

## **L'IGE recommande d'étudier :**

- l'opportunité de transformer les maisons d'arrêt en maisons d'arrêt et de correction ;**
- la possibilité d'agrandir les blocs de détention au niveau des camps pénaux de Koutal et Liberté VI et d'envisager la construction de nouveaux camps pénaux ;**
- la pertinence de modifier l'article 12 du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales afin de ne plus rendre obligatoire le transfert dans un camp pénal de détenus définitivement condamnés lorsque l'encours de la peine est supérieur à un an.**

La surpopulation carcérale ne doit pas être perçue, cependant, comme une question essentiellement pénitentiaire, l'administration éponyme n'étant qu'un des maillons de la chaîne pénale.

Elle requiert une approche holistique prenant en compte, entre autres, la politique pénale. Elle passe, également, par des moyens appropriés à consacrer à la rénovation ou à la construction des établissements pénitentiaires.

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

En lien avec le surpeuplement des prisons, la question de la détention des mineurs mérite une attention particulière.

Lors de sa mission à la Maison d'Arrêt pour Femmes de Liberté VI, l'IGE a constaté la présence de sept (07) mineures dans les liens de la détention, disposant certes d'une chambre à part, mais partageant le même espace de vie que les autres détenues.

Une telle situation est en contradiction avec le devoir de protection des droits de l'Enfant qui incombe à l'Etat, en vertu de la Constitution et de divers instruments juridiques internationaux.

Parmi ces instruments, figure la Convention relative aux droits de l'Enfant, ratifiée par le Sénégal suite à son adoption par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, le 20 novembre 1989. Elle dispose, en son article 37 (c), que les Etats parties veillent à ce que tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité, dans le respect dû à la dignité de la personne humaine et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. « *...En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant... ».*

Comme autres instruments, sont à citer :

- l'Ensemble de Règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la Prévention du Crime et le Traitement des délinquants, en 1955, puis, après révision, par l'Assemblée générale, en 2015, connu, depuis lors, sous le nom de « *Règles Nelson Mandela* » ;
- les Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la Justice pour mineurs, adoptées par l'Assemblée générale, en 1985, et communément appelées « *Règles de Beijing* » ;

- les Règles des Nations Unies pour la Protection des mineurs privés de liberté, adoptées par l'Assemblée générale, en 1990, et communément appelées « *Règles de La Havane* ».

Ces règles, non contraignantes, promeuvent des principes généraux pour une bonne organisation pénitentiaire et un traitement approprié des détenus, notamment mineurs. Ces derniers ne doivent pas être exposés à un risque de mimétisme ou de dépendance vis-à-vis des détenus majeurs.

**L'IGE recommande de veiller à ce que les détenus mineurs soient emprisonnés dans des lieux dédiés, conformément aux obligations de l'Etat en matière de protection de l'Enfance et aux normes internationales en vigueur.**

## **SOUS-SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DES LOGEMENTS ADMINISTRATIFS**

L'examen de cette problématique fait appel au référentiel applicable en la matière et à la situation en matière d'occupation de logements par le personnel des établissements pénitentiaires.

### **A. Besoin de clarification du référentiel applicable**

L'article 3 du décret n° 2014-769 du 12 juin 2014 abrogeant et remplaçant le décret n° 91-490 du 8 mai 1991 fixant les conditions d'attribution et d'occupation des logements administratifs cite, parmi les bénéficiaires potentiels d'un logement par nécessité de service, « *les régisseurs d'établissements pénitentiaires et les directeurs ou chefs d'établissements et de centres de rééducation surveillée* ».

Cette disposition est partiellement inadéquate car l'article 14 du même décret exclut de son champ d'application les personnels des Forces armées, de la Police, de l'Administration pénitentiaire

dont relèvent les régisseurs d'établissements pénitentiaires, des universités et des autres organismes publics ou parapublics.

En effet, s'agissant spécifiquement des agents de l'Administration pénitentiaire, leur sont applicables les dispositions des textes réglementaires suivants :

- le décret n° 2008-1031 du 15 septembre 2008 abrogeant et remplaçant le décret n° 2004-308 du 8 mars 2004 fixant les conditions d'attribution de logements administratifs aux personnels de l'Administration pénitentiaire et le taux maximum de l'indemnité représentative de logement ;
- l'arrêté n° 10414 MJ-DAP-DLSI du 1er décembre 2008, du Ministre de la Justice, précisant les conditions d'attribution des logements aux personnels de l'Administration pénitentiaire chefs de famille, ainsi que les modalités de paiement de l'indemnité représentative de logement.

**L'IGE invite à supprimer de la liste des bénéficiaires potentiels d'un logement par nécessité de service, énumérés à l'article 3 du décret n° 2014-769 du 12 juin 2014 abrogeant et remplaçant le décret n° 91-490 du 8 mai 1991 fixant les conditions d'attribution et d'occupation des logements administratifs, les régisseurs d'établissements pénitentiaires, ces derniers étant régis par une réglementation spécifique.**

## **B. Défaut de logement ou occupation indue**

Plusieurs situations ont été constatées lors de la visite des établissements pénitentiaires.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Le régisseur de la Maison d'arrêt et de correction de Thiès est affectataire d'un logement administratif qui, toutefois, est situé hors du périmètre de l'établissement. Celui de la Maison d'arrêt de Rebeuss n'en dispose pas. La résidence construite dans l'enceinte de cette prison est dans un état de délabrement très avancé qui rend impossible toute occupation. L'état de l'immeuble empêcherait aussi sa réhabilitation.

La Maison d'Arrêt pour Femmes de Liberté VI n'abrite pas de logement administratif en son sein. Selon les informations recueillies, ceux appartenant à l'Etat et situés à proximité de cet établissement et du Camp pénal de Liberté VI, ont été « cédés » à des agents de l'Administration pénitentiaire admis à la retraite. La seule résidence disponible dans les environs est celle du régisseur du camp pénal, dont l'actuel titulaire du poste n'arrive cependant pas à disposer, en raison d'une occupation indue.

De telles réalités prévalaient, au moment des investigations de l'IGE, dans d'autres établissements pénitentiaires où des agents mutés, voire admis à la retraite, continuaient d'occuper, irrégulièrement, des logements administratifs.

Il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 6 de l'arrêté n° 10414 MJ-DAP-DLSI du 1er décembre 2008, du Ministre de la Justice, précisant les conditions d'attribution des logements aux personnels de l'Administration pénitentiaire chefs de famille ainsi que les modalités de paiement de l'indemnité représentative de logement, « *En cas de mutation de l'occupant actuel, le logement de fonction ou de service doit être impérativement libéré par celui-ci au plus tard 2 mois après la prise effective de service de son remplaçant* ».

L'IGE estime qu'il y a lieu de faire libérer tous les logements par nécessité de service destinés aux directeurs d'établissements pénitentiaires irrégulièrement occupés, afin de les affecter aux ayants droit. Les intéressés doivent, en effet, être logés dans l'enceinte ou à proximité de leurs établissements, eu égard à la sensibilité de leurs fonctions et conformément aux recommandations de l'Ensemble de Règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus.

## SECTION 2 : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

L'analyse du dispositif réglementaire et les vérifications effectuées, *in situ*, ont fait ressortir des contraintes dans la prise en charge des détenus et un besoin de renforcement des contrôles du ressort d'autorités judiciaires ou administratives.

### SOUS-SECTION 1 : CONTRAINTES DANS LA PRISE EN CHARGE DES DETENUS

Les établissements pénitentiaires sont confrontés à des carences organisationnelles qui, accentuées par un déficit récurrent du personnel de garde, soumettent les agents concernés à un volume de travail important susceptible d'altérer la qualité de la prise en charge des détenus.

#### A. Insuffisances organisationnelles

Selon les dispositions de l'article 112 du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales, lorsque la capacité d'un

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

établissement pénitentiaire est égale ou supérieure à cent (100) détenus, son personnel comprend :

- un régisseur ;
- un adjoint au régisseur ;
- un greffier en chef ;
- des greffiers ;
- un chef de cour ;
- un comptable des matières ;
- un infirmier major et des infirmiers ;
- des secrétaires dactylographes ;
- des chauffeurs ;
- des gardiens et des gardiennes.

Si la capacité est inférieure à cent (100) détenus, l'adjoint au régisseur fait office de comptable des matières et un greffier exerce, en même temps, la fonction de chef de cour. L'établissement n'est alors doté que d'un infirmier et d'un secrétaire dactylographe et aucun chauffeur n'y est prévu.

Ces dispositions sont imprécises et ne permettent pas de déterminer l'effectif théorique, minimal ou maximal, du personnel d'une prison.

Par ailleurs, il est à relever que certaines appellations consacrées dans le décret n° 2001- 362 du 4 mai 2001 précité doivent être revues pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires concernant le personnel de l'Administration pénitentiaire.

Ainsi, à la faveur de la loi n° 2006-34 du 16 octobre 2006 modifiant et complétant la loi n° 72-23 du 19 avril 1972 relative au statut du personnel de l'Administration pénitentiaire, le terme de « *gardien* » a laissé la place à celui de « *surveillant* ».

**L'IGE recommande l'adoption d'un organigramme-type pour les différentes catégories d'établissements pénitentiaires. Elle invite, également, à une modification du décret n° 2001- 362 du 4 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales, pour le rendre conforme à la loi n° 2006-34 du 16 octobre 2006 modifiant et complétant la loi n° 72-23 du 19 avril 1972 relative au statut du personnel de l'Administration pénitentiaire.**

## **B. Déficit du personnel de surveillance**

La garde des détenus est assurée par des agents appartenant au corps des Surveillants de prison. Ils sont organisés, à cet effet, en brigades.

A la Maison d'Arrêt de Rebeuss, lorsqu'une brigade assure un service de garde de vingt-quatre (24) heures, elle dispose, en principe, de quarante-huit (48) heures de repos. Toutefois, en raison du déficit de personnel et du nombre significatif de détenus, une partie de l'effectif est retenue, à la fin du service, pour renforcer, pendant douze (12) heures supplémentaires, la brigade qui prend la relève. Au final, les surveillants concernés assurent une garde de trente-six (36) heures, d'affilée.

L'effectif constituant les brigades de surveillance, rapporté à la capacité carcérale théorique de la prison de Rebeuss qui est de huit cent quatre-vingts (880) pensionnaires, donne le ratio d'un (01) agent pour treize (13) détenus. Pour celle de Thiès, dont la capacité théorique est de huit cents (800) prisonniers, ce ratio est d'un (01) surveillant pour trente (30) détenus. Ces ratios sont très éloignés de celui préconisé par le CICR qui est d'un (01) surveillant pour deux (02) prisonniers. L'écart par rapport à cette

recommandation serait encore plus significatif si le calcul avait été fait sur la base de la population carcérale réelle.

Les agents de garde sont, ainsi, soumis à une importante charge de travail qui pourrait contribuer à baisser leur niveau de vigilance, d'où la nécessité de renforcer leur nombre bien que l'Etat ait procédé à des recrutements assez consistants ces dernières années.

**Il sied de doter les établissements pénitentiaires d'effectifs suffisants pour assurer un service de garde correct, sans affecter le temps de repos du personnel concerné.**

## **SOUS-SECTION 2 : BESOIN DE RENFORCEMENT DES CONTROLES**

Les vérifications effectuées dans les établissements pénitentiaires ont fait apparaître des dysfonctionnements dans la gestion du courrier et des archives, ainsi que dans la gestion financière.

### **A. Manquements dans la gestion du courrier et des archives**

Plusieurs anomalies ont été relevées relativement à la tenue du courrier. Celles qui suivent sont illustratives d'un défaut manifeste de maîtrise de son traitement par les personnels qui en sont chargés :

- discontinuités dans l'enregistrement chronologique ;
- numérotation ininterrompue sur plusieurs années ;
- correspondances identiques portant des dates différentes ;
- lettres enregistrées avec comme unique indication leurs numéros ;

- absence de registre de transmission du courrier envoyé ;
- classement non exhaustif.

Relativement à la gestion des archives, les insuffisances constatées ont trait, essentiellement, à l'absence de mode de classement (alphabétique, chronologique ou autre) et au manque de locaux dédiés ou d'outils de gestion.

Les documents sont, généralement, regroupés sans effort de rangement, dans des réduits inadaptés, altérant leur conservation et rendant laborieuse toute recherche.

La récurrence de tels errements dans la gestion du courrier et des archives des services publics avait conduit l'IGE, dans son rapport sur la gouvernance de 2015, à préconiser un meilleur dispositif de conservation des documents administratifs, notamment des locaux adaptés, un personnel qualifié et le recours aux technologies de l'information et de la communication.

Au regard du caractère opérationnel des manquements qui continuent d'être notés, il convient d'étudier l'opportunité de rééditer, en le réactualisant, le « *Manuel pratique de Secrétariat* » réalisé à l'intention des agents de l'Administration.

## **B. Errements dans la gestion financière et comptable**

L'examen de la gestion financière et comptable des établissements pénitentiaires contrôlés par l'IGE a fait ressortir, en sus des défaillances courantes concernant la commande publique et la comptabilité des matières, deux (02) constats spécifiques, à savoir l'immixtion des inspections régionales de l'Administration pénitentiaire

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

(IRAP) dans cette gestion et le fonctionnement, sur des bases informelles, de diverses caisses.

## 1. Immixtion des IRAP dans la gestion de crédits budgétaires

Jusqu'en 2015, l'entretien des détenus se faisait par le biais d'une caisse d'avances dont le directeur de l'établissement pénitentiaire était le gérant.

Dans le cadre de la rationalisation des dépenses, les IRAP administrent, depuis la gestion 2016, les crédits affectés à la couverture des dépenses d'entretien, de santé et d'alimentation de l'ensemble des établissements situés dans leurs ressorts.

Même si des économies d'échelle peuvent, ainsi, être réalisées, l'irrégularité est constituée dès lors qu'aucune disposition de l'arrêté n° 10158 du 20 juin 2014 abrogeant et remplaçant l'arrêté n° 2221/MINT/CAB4 du 16 février 1989 portant organisation de la Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) ne donne aux IRAP une telle compétence.

Leur mission fondamentale est de veiller au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires par une application correcte de la réglementation. L'article 16 de l'arrêté précité limite leurs attributions, relativement à la gestion financière des prisons, au « *contrôle de l'utilisation des dotations budgétaires mises à la disposition des directeurs d'établissements pénitentiaires, conformément aux règles de la comptabilité publique* ».

Cette disposition confirme qu'elles ne peuvent pas s'immiscer dans la gestion financière des prisons, la fonction de contrôle étant incompatible avec celle d'ordonnateur.

Sous le bénéfice des nouvelles orientations de la gestion budgétaire (budget-programme), des solutions doivent être apportées à ce dysfonctionnement.

## 2. Caisses non formalisées

Dans les établissements pénitentiaires visités, fonctionnent diverses caisses, notamment :

- une caisse de la cantine ;
- une caisse des produits des ateliers et prestations du service socio-éducatif.

La caisse de la cantine est, généralement, mise en place pour combattre le trafic de denrées alimentaires et de produits de consommation à l'intérieur des cellules.

Aucun texte de la DAP ou des directeurs des structures considérées ne fixe l'organisation et le fonctionnement de ces caisses, si bien que, d'une prison à l'autre, les procédures de gestion varient.

Les montants reçus des détenus et les opérations effectuées sur ces caisses sont, généralement, retranscrits dans des cahiers d'écolier et non dans des registres appropriés.

Dans la même veine, divers manquements ont été constatés au niveau des établissements contrôlés dans la tenue de la comptabilité des matières et la comptabilisation de certaines activités.

S'agissant de la comptabilité des matières, les anomalies relevées portent, généralement, sur le profil inadapté des comptables, l'absence des registres prescrits ou des irrégularités dans leur tenue.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

Dans un établissement comme la Maison d'Arrêt et de Correction de Thiès, la comptabilité souffre, également, d'un défaut d'image fidèle.

Deux (02) jardins maraîchers y sont exploités dont l'un d'une superficie de huit mille huit cents mètres carrés (8800 m<sup>2</sup>). Les ressources générées par cette exploitation ne sont pas retracées dans le budget de la prison, tandis que les charges relatives, notamment, à l'acquisition de graines de semences, d'engrais et de produits phytosanitaires y sont imputées.

Il est à noter que l'établissement commercialise toute sa production de produits maraîchers, alors qu'il acquiert pour l'alimentation des détenus, à titre onéreux, les mêmes produits auprès de fournisseurs locaux.

**L'IGE recommande la prise d'un texte fixant les modalités de création et de fonctionnement de caisses dans les établissements pénitentiaires. Elle recommande aussi de fixer un cadre juridique financier et comptable pour la gestion des ressources issues de leurs activités commerciales.**

Toutes les insuffisances qui viennent d'être relevées, comme celles concernant le surpeuplement carcéral, sont révélatrices de défaillances dans le contrôle des établissements pénitentiaires.

En effet, le Code de Procédure pénale, en ses articles 212 et 697, prescrit à certaines autorités judiciaires d'effectuer des visites périodiques dans les prisons de leurs ressorts, pour, d'une part, s'entretenir avec les personnes qu'elles y ont placées en détention et vérifier leurs conditions de vie et, d'autre part, contrôler le fonctionnement des établissements.

Sont concernés les procureurs généraux, les présidents de chambre d'accusation, les procureurs de la République, les juges d'instruction, les juges des enfants et les juges d'application des peines.

Selon les dispositions des articles 103 à 107 du décret n° 2001-362 du 4 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales :

- le juge de l'application des peines doit visiter les établissements pénitentiaires, au moins, une fois par mois ;
- le président de la chambre d'accusation visite, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et, au moins, deux (02) fois par an, les maisons d'arrêt du ressort de la Cour d'Appel ;
- le juge d'instruction et, en ce qui concerne les mineurs relevant de sa juridiction, le juge des enfants peuvent visiter la maison d'arrêt aussi souvent qu'ils l'estiment utile ;
- le juge des enfants procède à une visite de la maison d'arrêt, au moins, une fois par an ;
- le procureur général et le procureur de la République ont l'obligation de visiter les établissements pénitentiaires, le dernier cité étant tenu de se rendre dans chaque prison, au moins, une fois par trimestre.

La loi n° 2009-13 du 02 mars 2009 instituant l'Observateur national des Lieux de privation de Liberté (ONPL) prévoit que, sans préjudice du contrôle des autorités judiciaires, l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires font l'objet de contrôles de la part de cette autorité administrative indépendante.

L'article 108 du décret n° 2001-362 du 04 mai 2001 relatif aux procédures d'exécution et d'aménagement des sanctions pénales

institue, par ailleurs, un contrôle administratif auprès de chaque établissement pénitentiaire.

La commission de surveillance créée à ce titre est présidée par le gouverneur de région et comprend, entre autres, des magistrats, un avocat, le maire territorialement compétent, le chef du Service régional de la Sécurité publique, le médecin-chef de région et le régisseur de la prison. Elle se réunit, au moins, une fois par an et entend, à cette occasion, notamment, le chef d'établissement qui présente un rapport sur l'organisation et le fonctionnement de sa structure.

L'examen du registre de main-courante des établissements pénitentiaires, où mention est faite de l'ensemble des visites ou inspections effectuées, a montré que toutes les autorités judiciaires concernées ne s'acquittent pas de leurs obligations.

Ainsi, à titre illustratif, à Rebeuss, il n'a été noté le passage que de certains juges d'instruction, du Procureur de la République et du Ministre de la Justice, alors que ce dernier n'y est même pas tenu.

L'ONPL effectue certes, régulièrement, des visites de contrôle, mais il n'a pas encore couvert l'ensemble des établissements pénitentiaires. Quant aux commissions de surveillance, en règle générale, elles ne sont pas fonctionnelles.

#### **L'IGE recommande que :**

- les autorités judiciaires respectent l'obligation qui leur est faite de visiter, périodiquement, les lieux de détention ;**
- les gouverneurs de région, présidents des commissions de surveillance instituées auprès des établissements pénitentiaires, les rendent fonctionnelles.**

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Elle recommande, également, que la Direction de l'Administration pénitentiaire :

- contrôle, régulièrement, les pratiques professionnelles de ses agents en service dans les établissements pénitentiaires ;
- veille à ce que son personnel soit doté de connaissances et de savoir-faire en matière administrative, notamment, en matière de gestion du courrier et des archives.

## CHAPITRE III

# GESTION DES ORIENTATIONS ET DES ALLOCATIONS D'ETUDES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLIC ET PRIVE

Le sous-secteur de l'Enseignement supérieur a connu des changements notables, singulièrement durant les deux (02) dernières décennies, marquées, notamment, par :

- l'élargissement de la carte universitaire, avec la création de nouvelles universités publiques et d'instituts publics d'Enseignement supérieur ;
- l'externalisation du paiement des bourses et aides aux étudiants des universités publiques ;
- le renforcement du numérique illustré, en particulier, par la création de l'Université virtuelle du Sénégal (UVS) et d'une plateforme ([www.campusen.sn](http://www.campusen.sn)) pour la dématérialisation de l'orientation des bacheliers ;
- la révision du cadre législatif et réglementaire avec l'adoption, entre autres, de la loi n° 2015-26 du 28 décembre 2015 relative aux universités publiques, du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 relatif aux établissements privés d'Enseignement supérieur, abrogé et remplacé par le décret n° 2018-850 du 11 mai 2018, du décret n° 2013-1295 du 23 septembre 2013 relatif à l'orientation et à l'inscription des bacheliers dans les universités publiques et dans les

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

établissements publics d'Enseignement supérieur, abrogé par le décret n° 2016-1805 du 22 novembre 2016, et du décret n° 2014-963 du 14 août 2014 fixant les conditions d'attribution des allocations d'études dans l'Enseignement supérieur.

Ces mesures découlent, notamment, des conclusions de la Concertation nationale sur l'Avenir de l'Enseignement supérieur (CNAES), dont les séances plénières ont été organisées du 06 au 09 avril 2013 et du Conseil présidentiel sur l'Enseignement supérieur tenu le 14 août 2013.

Durant la période vicennale considérée, la demande d'accès à l'Enseignement supérieur s'est accrue en raison, notamment, des résultats enregistrés dans les strates inférieures.

L'Etat s'est résolu à engager un partenariat avec des établissements privés d'Enseignement supérieur (EPES), eu égard à la volonté politique d'orienter tous les bacheliers et aux capacités d'accueil limitées des universités publiques.

En vertu des dispositions réglementaires qui les régissent, les EPES ont vocation à dispenser «...des formations post-baccalauréat de qualification générale, scientifique, professionnelle, technique, culturelle, artistique, sportive à des titulaires du baccalauréat ou de diplômes équivalents».

L'orientation de bacheliers dans ces établissements a démarré en mars 2013. Toutefois, le 05 septembre 2019, le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur a annoncé l'admission de l'ensemble des bacheliers, au titre de cette année, dans les universités publiques, sans aucune précision sur

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

le caractère exceptionnel ou définitif de l'abandon du recours aux établissements privés.

Par ailleurs, l'octroi d'allocations d'études est une des formes les plus éprouvées de soutien pédagogique et social de l'Etat aux étudiants des institutions d'Enseignement supérieur (IES), publiques comme privées.

Les critères, modalités d'octroi et taux ont été révisés dans le prolongement de la CNAES, à la faveur du décret n° 2014-963 du 12 août 2014 fixant les conditions d'attribution des allocations d'études dans l'enseignement supérieur. Les allocations prévues pour les études au niveau national sont :

- les bourses d'excellence ;
- les bourses pédagogiques ;
- les bourses sociales ;
- les aides d'Etat ;
- les subventions pour l'impression des mémoires et thèses ;
- les subventions pour frais d'inscription.

Les bourses d'excellence sont accordées :

- aux bacheliers de l'année en cours ayant obtenu une mention « *Très Bien* » ou « *Bien* » ;
- aux bacheliers distingués au Concours général et inscrits dans une IES.

Les bourses pédagogiques sont octroyées aux étudiants sénégalais, dans les conditions ci-après :

- les bourses de Licence peuvent être attribuées aux bacheliers de l'année en cours inscrits dans une IES ;
- les bourses de Master peuvent être accordées aux étudiants inscrits dans une IES et ayant obtenu un diplôme

de Licence de l'année en cours avec, au moins, la mention « *Assez Bien* » ;

- les bourses de Doctorat peuvent être allouées à des étudiants inscrits en doctorat, ayant obtenu une mention « *Assez Bien* » au diplôme de Master, après signature d'une convention tripartite entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, le recteur de l'université et une école de formation doctorale.

Les bourses sociales sont attribuées :

- aux étudiants en situation de handicap ou atteints de maladies handicapantes ;
- aux étudiants orphelins en situation de vulnérabilité ;
- aux pupilles de la Nation :
- aux étudiants issus de familles démunies.

Les aides d'Etat sont accordées aux étudiants inscrits dans une IES et qui ne bénéficient d'aucune autre allocation d'étude.

Les subventions pour frais d'impression de mémoire ou de thèse sont prévues pour les étudiants inscrits au Doctorat ou au Master 2.

Des subventions peuvent également être accordées aux étudiants inscrits dans les écoles inter-Etats ou relevant d'un accord cadre, pour la prise en charge de leurs frais d'inscription.

L'attribution et le renouvellement des allocations d'études sont du ressort de commissions multipartites. Le renouvellement n'est possible qu'en cas de poursuite des études sans redoublement, ou d'un seul dans le cycle.

Il sied de noter, enfin, l'engagement de l'Etat à doter de trousses dentaires ou vétérinaires complètes les étudiants sénégalais concernés.

Durant la période sous revue et comme indiqué dans l'introduction, l'IGE a réalisé deux (02) enquêtes sur :

- les conditions d'orientation des bacheliers sénégalais dans les universités et écoles privées de formation ;
- le système de paiement des bourses des étudiants des universités publiques et les procédures mises en œuvre à cet effet.

Les renseignements et enseignements qui en découlent sont abordés dans ce chapitre sous l'angle, d'une part, de la planification et du pilotage, d'autre part, de la mise en œuvre de ces interventions publiques.

La question des allocations d'études à l'Etranger, qui n'a pas fait l'objet d'une mission spécifique, n'est pas traitée dans le présent rapport.

## **SECTION 1 : PLANIFICATION ET PILOTAGE**

Cette section s'intéresse à la planification de l'opération d'orientation de bacheliers dans des EPES, ainsi qu'à son pilotage et à celui de la gestion des allocations d'études au niveau de l'Enseignement supérieur, public et privé.

### **SOUS-SECTION 1 : PLANIFICATION**

L'examen des processus et procédures concernant l'opération précitée a fait ressortir des carences méthodologiques et un besoin de coordination renforcée.

## A. Carences dans l'approche méthodologique

Le recours aux EPES fait suite aux instructions du Président de la République, lors de la réunion du Conseil des Ministres du 21 février 2013, pour « *la mise en œuvre rapide d'un plan de prise en charge efficace et cohérente* » de l'orientation des bacheliers dans les universités.

L'extrait qui suit du communiqué issu de cette réunion est plus explicite sur les orientations fixées au Gouvernement : « *... le Chef de l'Etat a demandé au Premier Ministre d'étudier, dans les plus brefs délais, les possibilités de placement des bacheliers dans les établissements d'enseignement supérieur privés, homologués par le CAMES, et d'en mesurer les incidences financières. Il a, ensuite, préconisé des concertations autour du Premier Ministre, avec les différents chefs d'établissements d'enseignement supérieur privés homologués par le CAMES, pour trouver des solutions durables à ce problème* ».

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que des mouvements d'humeur avaient été observés, les mois précédents, de la part des étudiants non orientés.

Onze (11) EPES ayant fait part de la disponibilité de plus de dix mille (10 000) places, selon le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, les bacheliers de l'année 2012 non-orientés dans les universités publiques ont, alors, été invités par ce département à s'inscrire, « *jusqu'au 24 mars 2013* », sur la plateforme numérique « *www.campusen.sn* », en vue de leur orientation.

Une plateforme numérique est une zone de rencontre entre une offre et une demande. Dans le cas d'espèce, les étudiants font

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

leurs demandes d'admission sur « <http://orientation.campusen.sn> », tandis que les établissements intéressés mentionnent leurs offres sur « <http://formations.campusen.sn> ».

Pendant les cinq (05) années académiques couvertes par les investigations de l'IGE, quarante mille cent huit (40 108) étudiants ont été orientés dans soixante-dix-sept (77) établissements. Le tableau qui suit donne l'évolution des effectifs.

**Tableau 1 : Effectifs annuels de bacheliers orientés dans les EPES**

Années académiques	Nombre total de bacheliers	Bacheliers orientés dans les EPES	Pourcentage
2012/2013	41 585	6 598	15,87 %
2013/2014	39 638	2 506	6,32 %
2014/2015	45 355	2 726	6,01 %
2015/2016	54 571	8 775	16,08 %
2016/2017	46 769	19 503	41,70 %
<b>Total</b>	<b>227 918</b>	<b>40 108</b>	<b>17,60 %</b>

Il peut être relevé l'évolution erratique du nombre de bacheliers orientés dans le privé, quelquefois difficile à expliquer.

Lors de son inscription sur « *Campusen* », l'EPES indique son profil, les filières de formation proposées, les agréments et accréditations obtenus, ainsi que les critères d'accès et la formule

de calcul de la moyenne du bachelier désirant y être admis, afin de pouvoir le classer.

Pour pouvoir accueillir des bacheliers orientés par l'Etat, l'établissement devait disposer de :

- l'agrément du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, valant autorisation d'ouverture de la structure ;
- l'agrément du Ministère chargé de la Formation professionnelle, pour les filières sanctionnées par un Brevet de Technicien supérieur (BTS d'Etat) ;
- la reconnaissance des diplômes délivrés, pour les filières sanctionnées par la Licence, par le Conseil africain et malgache de l'Enseignement supérieur (CAMES) ou leur accréditation par l'Autorité nationale d'Assurance Qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-SUP).

Toutes ces données étaient, ensuite, redirigées vers l'espace dédié à l'orientation des bacheliers, avant l'ouverture de la plateforme à ces derniers, pour qu'ils portent leurs choix sur dix-huit (18) filières à classer par ordre de préférence.

Par la suite, un « *contrat de placement et de formation de bacheliers dans les EPES* » était signé entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et chaque établissement retenu. Il précisait, notamment, les obligations des parties, la durée, les règles en matière de suivi, de contrôle et de règlement des litiges.

L'IGE a constaté que l'orientation dans les EPES a été affectée par des carences rédhibitoires, précisément un défaut de référentiel et l'absence d'un partenariat stratégique entre l'Etat et ces entités. La qualité de ces établissements n'apparaît pas, non plus, comme ayant été un critère déterminant.

## 1. Défaut de référentiel

Même si elle n'est pas définie comme un programme du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, l'orientation des bacheliers dans les EPES pourrait être considérée comme tel, au sens de l'article 12, alinéa 4, de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, à savoir « *(des) crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme* ».

Au-delà de la sémantique, ce rappel vise à mettre en exergue l'importance des enjeux, la complexité des activités et la diversité des acteurs concernés.

Il eût été donc de bonne méthode de disposer d'un document de programme, ou d'un document conceptuel, largement partagé.

Une instruction interministérielle, signée des ministres chargés de l'Enseignement supérieur et des Finances, aurait été tout aussi judicieuse, pour fixer les rôles et responsabilités des acteurs, surtout les actions à dérouler, les délais impartis, les procédures de règlement des sommes dues aux EPES.

Assurément, de tels documents auraient permis de prévenir l'asymétrie de l'information sur les engagements de l'Etat, tant auprès des établissements qu'à l'égard des bacheliers orientés.

Ainsi, suivant l'information communiquée à l'IGE par le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, mais qui n'est consignée dans aucun acte réglementaire, ces derniers ne pouvaient prétendre ni aux bourses sociales, ni au bénéfice des œuvres sociales du Centre des Œuvres universitaires de Dakar

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

(COUD) et des centres régionaux des œuvres universitaires. Il s'agit, là, d'une rupture manifeste d'égalité entre étudiants.

La durée de la prise en charge des frais de formation des étudiants fait partie, également, des dispositions qui auraient mérité d'être vulgarisées.

Selon les contrats de placement et de formation de bacheliers signés entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et les EPES, elle était de trois (03) ans, « *correspondant à la durée requise pour l'obtention du diplôme de licence* », pouvant, exceptionnellement et après avis d'une commission, être portée à quatre (04), pour les cas de redoublement.

Ces informations auraient dû être largement diffusées et non limitées à des documents qui, par nature, sont confidentiels.

En tout état de cause, l'absence de référentiel autorise à croire que l'orientation des bacheliers était une réponse ponctuelle à un enjeu qu'il serait pourtant erroné de considérer comme conjoncturel, car la demande d'accès à l'Enseignement supérieur est sur une trajectoire ascendante.

Il ressort du rapport de présentation du décret n° 2013-1294 du 23 septembre 2013 portant création de l'Université virtuelle du Sénégal (UVS) que les prévisions les plus basses fixent à quatre-vingt-dix-sept mille six cent seize (97 616), le nombre de bacheliers en 2022, contre quarante mille huit cent quarante-cinq (40 845) en 2013, soit plus du double.

**L'IGE recommande, dans l'éventualité où l'opération d'orientation des bacheliers dans les Etablissements privés d'Enseignement supérieur (EPES) est maintenue, l'élaboration d'un document conceptuel et la prise d'une instruction interministérielle qui en indiqueraient les objectifs, la durée et les modalités de mise en œuvre.**

## **2. Absence d'un partenariat stratégique entre l'Etat et les EPES**

Si le recours aux EPES avait été abordé réellement sous l'angle de la complémentarité, et non d'opportunités d'accueil, l'Etat aurait dû nouer un partenariat stratégique avec ces établissements sur la base, notamment, des besoins du marché du travail et de ses objectifs économiques et sociaux.

Ce partenariat n'a pas été effectif, carence qui pourrait être liée aux capacités, certes en progression, mais limitées des EPES, ainsi qu'à la faiblesse des relations organiques et fonctionnelles entre les universités publiques et ces établissements.

### **2.1. Capacités institutionnelles limitées des EPES**

Sous l'empire des dispositions du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 portant statut des établissements privés d'Enseignement supérieur, l'ANAQ-SUP a réalisé plusieurs évaluations institutionnelles d'EPES, dans le cadre de l'instruction de leurs demandes d'agrément définitif.

Ces évaluations portaient, entre autres, sur les installations matérielles des établissements, les programmes dispensés, la qualification et les statuts des personnels.

Les résultats, au titre des années académiques 2015/2016 et 2016/2017, sont retracés dans le tableau 2 qui suit :

**Tableau 2 : Evaluation institutionnelle d'EPES**

Années académiques	Agrément EPES				Accréditation diplômes			
	Recevables	Examinés	Agréés	%	Recevables	Examinés	Agréés	%
2015/2016	50	35	9	26	60	48	15	31
2016/2017	25	15	6	40	93	61	22	36
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>50</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>153</b>	<b>109</b>	<b>37</b>	<b>34</b>

Source : ANAQ-SUP

Ce tableau est illustratif des marges de progression des EPES pour respecter les standards de qualité car, sur cinquante (50) dossiers de demande d'agrément définitif reçus sur les deux années et examinés, moins du tiers a été agréé. S'agissant des diplômes accrédités, même si la proportion est plus élevée, elle était aussi, sur la période étudiée, en deçà de la moyenne.

## 2.2. Relation entre universités publiques et privées

Le corps enseignant des EPES est composé, essentiellement, de vacataires, pour la plupart des consultants, des doctorants ou des titulaires de Masters.

Bon nombre d'EPES ne disposent pas du minimum de dix pour cent (10%) d'enseignants permanents requis par l'article 14 du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 portant statut des établissements privés d'Enseignement supérieur, en vigueur au moment de la planification de l'orientation des bacheliers.

Les dispositions de l'article 15 du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 précité qui ouvraient la possibilité aux EPES reconnus par l'Etat de signer des accords de partenariat avec les établissements publics d'Enseignement supérieur, auraient dû être judicieusement et largement exploitées, ce qui n'a pas été le cas. Elles auraient pu faire profiter aux EPES de l'expertise des écoles doctorales et structures universitaires de recherche.

Ces opportunités qui ne sont pas reprises dans le décret n° 2018-850 du 11 mai 2018 abrogeant et remplaçant le précédent devraient être réintroduites dans le cadre normatif en vigueur.

**L'IGE estime que l'Etat devrait accompagner les EPES dans la constitution d'un corps enseignant de qualité, d'une part, en réintroduisant dans le cadre normatif des dispositions qui permettent à ces établissements de conclure des conventions de partenariat avec les universités publiques et, d'autre part, en veillant à ce qu'elles soient appliquées.**

## **B. Besoin de cohérence avec les orientations de la CNAES**

L'orientation vers les EPES de l'ensemble des bacheliers non orientés dans les universités publiques est, indéniablement, une mesure de justice sociale. L'opportunité et la pérennité de cette démarche auraient été davantage justifiées si leur profil était celui préconisé par la CNAES, au regard des enjeux mondiaux et nationaux.

Dans le rapport général de cette concertation, il ressort que soixante-dix pour cent (70%) des élèves admis au baccalauréat sont des littéraires, contre trente pour cent (30%) dans les filières scientifiques, techniques et professionnelles.

Afin de réduire cet écart, voire d'inverser la tendance, une des recommandations fortes de la CNAES est la promotion des Sciences, des Technologies, des Sciences de l'Ingénieur et des Mathématiques, d'un mot des « *STEM* », selon leur acronyme anglais.

Or, sur la période couverte par les investigations de l'IGE, non seulement le profil des élèves n'a pas évolué, mais ils ont été orientés et conformément à leurs choix, essentiellement, dans le secteur tertiaire (Banque-Assurances-Finances), pour près de cinquante-cinq pour cent (55%), les métiers de l'Informatique à hauteur de dix-neuf pour cent (19%), le Commerce international, le Transport et la Logistique, à raison de dix pour cent (10%) et les Sciences juridiques à hauteur de huit pour cent (8%).

Les filières de la Santé, de l'Agro-industrie, du Génie civil et du Génie mécanique ont accueilli moins de deux pour cent (2%) des étudiants.

Les raisons et les résultats de l'orientation massive de bacheliers de séries littéraires dans des filières du secteur tertiaire, alors que, généralement, ils ont peu d'aptitudes dans les matières dominantes comme les mathématiques financières, les statistiques et la comptabilité méritent d'être étudiés.

A ce sujet et à titre illustratif, les taux de succès des cohortes de 2013 et 2014 aux examens du BTS de Comptabilité et de Gestion de 2016 ne dépassaient pas vingt-cinq pour cent (25%), alors qu'ils étaient compris entre quarante-cinq pour cent (45%) et quatre-vingt-six pour cent (86%), dans des filières scientifiques, comme le Génie civil, l'Electromécanique et l'Agroalimentaire.

Les résultats des candidats aux diplômes d'Infirmier d'Etat, de Sage-femme d'Etat et d'Assistant infirmier d'Etat, pour les

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

années académiques 2014/2015, 2015/2016 et 2016/2017, ont été, respectivement, de 26%, 25% et 10%.

Sur le registre des orientations inappropriées, des bacheliers de la série L ont été admis dans des formations de Génie civil, d'Electrotechnique ou d'Electromécanique, alors que les textes régissant le BTS d'Etat, pour ces filières dites « *Industrie* », excluent ce profil littéraire.

Il convient de noter que le choix de l'établissement d'accueil, de la filière de formation et de la localité d'accueil était laissé à la libre appréciation du candidat.

Ce type de décision et les résultats sommaires indiqués amènent à s'interroger sur la pertinence pour l'Etat d'orienter, vaille que vaille, vers le secteur privé et de consacrer une lourde charge financière à leur formation des élèves n'ayant pas les profils requis ou dont il considère, par ailleurs, qu'ils sont moins méritants que ceux orientés vers les IES publiques.

En effet, selon les dispositions de l'article 2 du décret n° 2016-1805 du 22 novembre 2016 abrogeant et remplaçant le décret n° 2013-1295 du 23 septembre 2013 relatif à l'orientation et à l'inscription des bacheliers dans les universités publiques et dans les établissements publics d'enseignement supérieur, « *Les candidats à une filière ouverte dans une université publique ou un établissement public d'enseignement supérieur sont classés par ordre de mérite et sélectionnés dans la limite des capacités d'accueil arrêtées d'un commun accord entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et l'instance pédagogique compétente (...)*

Il s'ensuit que le mérite est le critère fondamental d'admission dans les universités et établissements publics d'Enseignement supérieur, sous réserve de leurs capacités d'accueil.

## **SOUS-SECTION 2 : PILOTAGE**

Dans le pilotage de l'externalisation du paiement des bourses des étudiants des universités publiques, ainsi que de l'orientation des bacheliers vers les EPES, divers manquements, révélateurs d'un défaut d'anticipation et d'un manque de coordination, ont été relevés.

### **A. Besoin d'anticipation**

L'Etat et ECOBANK-Sénégal ont signé, le 15 juillet 2008, une convention, d'une durée de cinq (05) ans, pour l'externalisation du service financier de certaines dépenses publiques récurrentes :

- les bourses et allocations des étudiants des Universités de Dakar, Saint-Louis, Thiès, Ziguinchor et Bambey ;
- les rémunérations des agents des corps émergents du Ministère chargé de l'Education et de celui chargé de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle ;
- les primes de motivation des agents du secteur de la Santé ;
- les baux et loyers des immeubles conventionnés par l'Etat.

ECOBANK assure le règlement de ces dépenses, d'ordre et pour le compte de l'Etat qui le rembourse selon un échéancier convenu d'accord parties.

La convention a été amendée, une première fois, pour reporter sa date d'entrée en vigueur au 21 mars 2011. Elle devait alors expirer, le 21 mars 2016, donc durant l'année académique.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

Le 16 mars 2016, soit cinq (05) jours avant l'échéance, le Ministère chargé des Finances a proposé à ECOBANK la signature d'un deuxième avenant, afin de proroger la durée de la convention jusqu'à la fin de l'année universitaire 2015/2016, celle-ci ne devant pas excéder le 30 octobre 2016.

Une mise en concurrence des banques agréées aurait dû être effectuée, mais face au défaut manifeste d'anticipation, le principe de la continuité du service public a prévalu.

Cette absence de prévision a été aussi observée dans la signature d'un troisième avenant, le 08 mai 2017, soit près d'un semestre après le terme du deuxième. Ce dernier avenant a différé l'expiration de la convention au 31 décembre 2017 et introduit la règle de la tacite reconduction annuelle.

**L'IGE recommande, pour de pareilles conventions, de faire preuve d'anticipation afin d'assurer une bonne continuité du service public et une mise en concurrence qui garantit à l'Etat de disposer de la meilleure offre possible.**

Toujours sur le registre du besoin d'anticipation, l'attention doit être portée sur une situation particulière concernant des étudiants orientés en 2015 dans un EPES spécialisé dans les filières Médecine et Pharmacie.

La question de la reconnaissance de leur diplôme de Docteur en Médecine ou en Pharmacie doit être clarifiée car elle conditionne leur admission au concours national d'internat des hôpitaux ou leur inscription soit aux diplômes de spécialisation, soit dans les ordres professionnels.

**L'IGE recommande qu'il soit statué, en toute urgence, sur l'équivalence des diplômes des étudiants orientés par l'Etat dans une école privée de médecine.**

## **B. Besoin de coordination**

La coordination, au sein du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, de l'orientation des bacheliers dans le privé gagnerait à être renforcée. Il en va de même pour la coordination interministérielle et la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### **1. Renforcement de la coordination ministérielle**

Le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, particulièrement la Direction de l'Enseignement supérieur privé (DESP), rattachée à la Direction générale de l'Enseignement supérieur (DGES), était le maître-d'œuvre de l'opération d'orientation des bacheliers dans le privé.

Cette direction avait à réaliser, entre autres, les tâches suivantes :

- définir les critères d'éligibilité des EPES ;
- assurer le contrôle de conformité des formations proposées par les EPES avec les référentiels du système Licence, Master, Doctorat (LMD) ;
- lancer un appel à candidatures aux bacheliers non-inscrits dans le public en vue de leur orientation dans le privé ;
- fixer les seuils minima et maxima des effectifs pour chaque filière.

Les quatre (04) agents qui formaient l'effectif de la DESP, lors de la mission de l'IGE, étaient en nombre insuffisant pour assurer, avec efficacité et célérité, le pilotage des

activités énumérées précédemment auxquelles s'ajoutent celles traditionnelles qui suivent :

- étudier les demandes d'autorisation d'ouverture des EPES ;
- assurer la coordination administrative et technique de leurs dossiers soumis au programme de reconnaissance des diplômes et équivalences du CAMES ;
- collecter et analyser les données sur les EPES ;
- coordonner la coopération et le partenariat entre établissements publics et établissements privés d'Enseignement supérieur.

L'insuffisance des ressources et l'ampleur des missions de la DESP commandent une synergie avec les structures publiques du sous-secteur, notamment avec l'ANAQ-SUP réduite, dans le processus d'orientation, à ses débuts, à un rôle de transmission à la DGES de la liste des diplômes accrédités.

**L'IGE recommande que la Direction de l'Enseignement supérieur privé (DESP) soit dotée de ressources à la hauteur de ses missions et qu'une synergie soit assurée entre elle et les structures du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, notamment l'Autorité nationale d'Assurance qualité de l'Enseignement supérieur (ANAQ-SUP).**

## **2. Renforcement de la collaboration entre acteurs publics**

La coordination interministérielle dans la reconnaissance et le contrôle des EPES connaît de réelles déficiences. Aussi, disposer d'une information exhaustive et actualisée sur le nombre d'établissements agréés et fonctionnels relève-t-il de la gageure, car au même titre que le Ministère chargé de l'Enseignement

supérieur, ceux de la Santé et de la Formation professionnelle délivrent des agréments, sans aucune coordination entre ces trois (03) départements.

Le même travers a été constaté dans le contrôle des EPES, le ministère chargé de la Santé réalisant ses propres missions de vérification auprès des structures de formation intervenant dans son secteur.

Une collaboration active entre les deux (02) ministères aurait permis d'écartier, comme établissements d'accueil de bacheliers, des structures n'ayant pas les capacités administratives, financières et pédagogiques requises, à l'image de celles identifiées dans les rapports issus de missions réalisées, en 2017, par les services du Ministère chargé de la Santé.

Ainsi, à titre illustratif, au terme de la vérification d'un centre de formation paramédicale situé en zone centre, il a été constaté que l'établissement « *n'est pas apte dans les conditions actuelles d'assurer la formation des infirmiers d'Etat, sages-femmes d'Etat et assistants infirmiers d'Etat* ».

Pour un autre situé en zone orientale, ont été relevés un défaut d'autorisation d'ouverture et des manquements sérieux dans la formation. Il a été retenu que les étudiants ne pouvaient pas, dès lors, se présenter aux examens de certification nationale.

Dans les deux (02) cas, les EPES concernés ont été invités à appliquer les recommandations, afin d'être autorisés à poursuivre leurs activités pédagogiques. Un délai de six (06) mois leur a été également accordé pour la mise en œuvre de ces recommandations qui étaient les suivantes, entre autres :

- appliquer le programme officiel en vigueur ;

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

- mettre en place un comité pédagogique ;
- recruter, au moins pour chaque filière, un enseignant permanent présentant le profil requis ;
- construire une salle de travaux pratiques conforme aux normes, pour chaque filière ;
- équiper les salles d'un matériel pédagogique adéquat ;
- aménager un centre de ressources.

Au regard de la gravité des constats, des mesures conservatoires auraient dû être prises et le suivi des recommandations rapproché. En tout état de cause, si la collaboration entre la DESP et les services du Ministère chargé de la Santé avait été étroite, ces établissements n'auraient dû accueillir aucun bachelier.

Quant à un EPES de la capitale, le principe de lui affecter de nouveaux bacheliers en 2016/2017 aurait dû être remis en cause, car aucun de ses soixante-cinq (65) candidats n'avait réussi aux examens d'Etat de l'année académique précédente. Bien au contraire, il a accueilli cinq cent vingt-cinq (525) nouveaux bacheliers.

**L'IGE considère que la coordination entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et les ministères des secteurs d'intervention des EPES est une nécessité impérieuse, pour s'assurer que ces établissements répondent aux normes et sont susceptibles d'assurer des formations de qualité.**

Entre l'Etat et les collectivités territoriales aussi, il n'y a ni concertation, ni coordination dans l'octroi de bourses et aides aux bacheliers et étudiants.

Ces collectivités ne sont pas représentées dans les commissions nationales d'attribution ou de renouvellement des allocations d'études créées au sein du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et vice-versa.

Aussi, un étudiant peut-il cumuler une bourse municipale et une bourse de l'Etat.

**L'IGE estime qu'une collaboration étroite entre tous les acteurs publics impliqués dans l'octroi d'allocations d'études aux élèves et étudiants est nécessaire pour la lisibilité, l'efficacité et l'efficience des interventions.**

## SECTION 2 : MISE EN ŒUVRE

Cette section traite des manquements administratifs tant dans la mise en œuvre et le suivi de l'opération d'orientation de bacheliers dans des établissements privés que dans la gestion des allocations d'études au niveau de l'Enseignement supérieur. Des dysfonctionnements financiers ont été aussi relevés.

### SOUS-SECTION 1 : MANQUEMENTS ADMINISTRATIFS

L'analyse des procédures d'inscription sur « *Campusen* », de la composition des organes dirigeants de certains EPES et du dispositif de gestion des allocations des étudiants des universités publiques a fait ressortir des insuffisances polymorphes, notamment aux plans juridique et technique.

#### A. Entorses à la réglementation

Le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur a contrevenu aux dispositions légales en vigueur dans le choix

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

des EPES d'accueil des bacheliers. Les enseignants des universités publiques qui officient dans ces établissements ne respectent pas toujours les dispositions du statut général des fonctionnaires. Par ailleurs, des manquements sont notés dans la détermination de la clé de répartition des allocations d'études dans l'Enseignement supérieur.

## **1. Violation de la réglementation relative aux EPES**

L'orientation des cinq (05) cohortes de bacheliers, admis au titre des années académiques 2012/2013 à 2016/2017, n'a pas été effectuée dans le respect de la réglementation relative aux EPES.

En effet, l'agrément de l'établissement et l'accréditation ou la reconnaissance de ses programmes de formation, respectivement par l'ANAQ-SUP et le CAMES, avaient été retenus comme critères de sélection.

Il se trouve que le décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 portant statut des établissements privés d'Enseignement supérieur, alors en vigueur, n'ouvrait la possibilité de recevoir des étudiants bénéficiaires d'allocations d'études (bourses et aides) qu'aux structures reconnues par l'Etat.

Une distinction était faite dans ce texte entre agrément, provisoire ou définitif, et reconnaissance.

Pour sa création, un EPES devait déposer un dossier de déclaration préalable auprès du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur. Cette déclaration approuvée, l'établissement se voyait délivrer un agrément provisoire et pouvait commencer à fonctionner.

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

L'agrément définitif, encore appelé autorisation, n'était délivré qu'après une année académique de fonctionnement et à la suite d'une évaluation portant, entre autres, sur les installations matérielles, les programmes, le respect des lois et règlements en matière de sécurité sociale, ainsi que sur la qualification et les statuts des personnels.

Une fois autorisé et sur requête de son déclarant responsable, un EPES pouvait faire l'objet d'une reconnaissance par l'Etat. L'article 14 du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 susmentionné fixait les conditions exigées à cet effet :

- avoir régulièrement fonctionné au moins les trois (03) dernières années ;
- être en conformité avec les normes pédagogiques ;
- avoir, au moins, dix pour cent (10%) d'enseignants permanents ;
- avoir régulièrement transmis, dans les délais prévus, les documents périodiques requis ;
- avoir satisfait à une évaluation externe, conformément aux normes d'assurance qualité, effectuée par la structure administrative habilitée.

Accordée par décret, la reconnaissance ouvrait à l'EPES concerné plusieurs opportunités, expressément énumérées à l'article 15 du décret susmentionné, en sus de la possibilité de recevoir des étudiants bénéficiaires d'allocations d'études :

- « (...) recevoir du personnel enseignant des universités, sur la base d'une convention avec ces institutions ;
- (...) bénéficier de subventions de l'Etat ;
- (...) signer des accords de partenariat avec les Etablissements publics d'Enseignement supérieur ».

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

La correction de la violation de la réglementation constatée aurait appelé une recommandation si le décret n° 2018-850 du 11 mai 2018 portant statut des établissements privés d'Enseignement supérieur, qui a abrogé et remplacé le décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011, n'avait procédé à une révision substantielle des règles de création et de fonctionnement de ces structures. Les notions d'agrément et de reconnaissance ont été abandonnées. Désormais, si les conditions de création sont réunies, une autorisation d'ouverture est délivrée à l'établissement. Après une année de fonctionnement et une évaluation concluante de son offre de formation, par l'ANAQ-SUP, elle reçoit une habilitation.

## 2. Violation du Droit de la Fonction publique

Les enseignants de rang magistral, professeurs titulaires et maîtres de conférences, qui officient dans les EPES sont, généralement, des agents des universités publiques. Certains, alors qu'ils sont encore en activité, s'autorisent même à diriger des structures privées ou à appartenir à leurs équipes dirigeantes.

Il faut rappeler que, sous l'empire des dispositions de l'article 15 du décret n° 2011-1030 du 25 juillet 2011 susmentionnées, abrogées depuis 2018, les EPES reconnus par décret pouvaient recevoir du personnel enseignant des universités, « *sur la base d'une convention avec ces institutions* ».

Il s'ensuit que l'intervention éventuelle d'un enseignant d'une université publique dans un établissement privé ne devait pas procéder de son bon vouloir, mais résulter d'un accord entre les entités concernées.

Même si les dispositions précitées sont abrogées, il demeure constant que celles du décret n° 73-737 du 07 août 1973 portant application de l'article 9 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires et réglementant le cumul, modifié, sont applicables aux fonctionnaires enseignants des universités publiques. En son article 4, ce décret dispose que « *Les fonctionnaires enseignants... ne peuvent en aucun cas assurer la direction ou faire partie du conseil d'administration d'un établissement d'enseignement privé...* ».

**L'IGE recommande que le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et les recteurs des universités publiques s'attachent à faire respecter la règle interdisant à tout fonctionnaire enseignant d'assurer la direction ou de faire partie du conseil d'administration d'un établissement d'enseignement privé.**

### **3. Violation de la réglementation relative à l'attribution des allocations d'études**

Aux termes de l'article 2, in fine, du décret n° 2014-963 du 12 août 2014 fixant les conditions d'attribution des allocations d'études dans l'Enseignement supérieur, « *Les taux, la clé de répartition ainsi que les modalités de paiement de ces différentes allocations d'études sont fixés par arrêté conjoint du Ministre en charge de l'Enseignement supérieur et du Ministre en charge de l'Economie et des Finances* ».

L'IGE a constaté que les taux des allocations ont fait l'objet de plusieurs arrêtés conjoints des ministres sus-cités dont le dernier, daté du 18 juin 2018, porte le numéro 013119.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

Par contre, suivant arrêté n° 00532 du 15 juin 2015 portant modalités d'attribution et de renouvellement des allocations d'études nationales dans l'Enseignement supérieur, le Ministre éponyme a défini, unilatéralement, non pas une, mais plusieurs clés de répartition des bourses.

Ainsi, selon l'article 2 de cet arrêté, pour promouvoir le genre, quarante pour cent (40%), au moins, des bénéficiaires des bourses pédagogiques devaient être des étudiantes. Soixante-dix pour cent (70%) des bourses allouées, pour l'année universitaire 2014/2015, étaient des bourses pédagogiques. Aucun autre texte n'a été pris, indiquant la clé de répartition pour les années suivantes.

**L'IGE invite au respect des dispositions de l'article 2 du décret n° 2014-963 du 12 août 2014 fixant les conditions d'attribution des allocations d'études dans l'Enseignement supérieur qui obligent à la prise d'un arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Enseignement supérieur et des Finances, pour fixer les taux, la clé de répartition ainsi que les modalités de paiement de ces allocations.**

## **B. Manquements opérationnels**

Un besoin d'optimisation de procédures de gestion des orientations et des bourses des étudiants a été noté, d'autant qu'elles ont généré des retards préjudiciables aux EPES. Des manquements ont été aussi constatés dans les formations dispensées.

## 1. Besoin de maîtrise, d'optimisation et de sécurisation des procédures

Les systèmes informatiques de gestion des bourses et des orientations présentent des limites qu'il convient de corriger.

### 1.1. Gestion des bourses des étudiants des universités publiques

A la faveur de ses investigations, l'IGE a constaté un défaut d'harmonisation des fichiers informatiques des allocataires de bourses et d'aides tenus par la Direction des Bourses, la Direction générale de l'Enseignement supérieur et la Direction générale du Budget.

Dans le même ordre d'idées, les délais fixés par la convention d'externalisation du paiement des bourses ne sont pas strictement respectés, les relations fonctionnelles et la circulation de l'information entre ces structures n'étant pas optimales.

**L'IGE préconise l'instauration d'une concertation permanente entre les structures chargées de la gestion des bourses et la mise en place d'un système d'interfaçage entre les différents fichiers électroniques tenus en la matière par les ministères chargés de l'Enseignement supérieur et des Finances.**

### 1.2. Gestion des orientations dans les EPES

La plateforme numérique « [www.campusen.sn](http://www.campusen.sn) » recense toutes les demandes d'admission des bacheliers dans les établissements d'Enseignement supérieur, publics comme privés. Elle recueille aussi l'ensemble des formations offertes par ces établissements.

Divers dysfonctionnements ont été constatés dans les procédures d'inscription en ligne qui, sur la période sous revue, se déclinaient comme suit :

### ***1.2.1. Inscription en ligne des EPES***

L'établissement intéressé devait créer un compte sur le site « <http://formations.campusen.sn> ». Cet espace personnalisable comportait deux (02) grandes zones d'information :

- informations administratives (nom EPES, adresse, contacts,...) ;
- informations sur les programmes (offre de formation).

Dans son offre, l'EPES précisait :

- les filières de formation proposées ;
- le titre des diplômes ;
- les accréditations reçues ;
- le lieu et la durée de la formation ;
- les séries du Baccalauréat requises pour accéder à la formation ;
- le nombre de places offertes par formation ;
- la formule de calcul de la moyenne pour le classement des candidats.

Cette offre était ensuite validée par le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur.

### ***1.2.2. Inscription en ligne des nouveaux bacheliers***

Le processus d'orientation se déroulait en deux (02) phases, résumées ci-après, la première étant relative à la création du compte personnel du requérant et la seconde au dépôt de sa demande d'orientation :

- pour créer un compte personnel, l'intéressé devait accéder au site « <http://orientation.campusen.sn> ». Un numéro

d'identification nationale de l'étudiant, ou INE, et un mot de passe lui étaient alors attribués ;

- pour déposer une demande d'orientation, quatre (04) opérations devaient être effectuées :
  - ✓ création d'un dossier sur le site précité ;
  - ✓ choix obligatoire de dix-huit (18) filières ;
  - ✓ classement des choix par ordre de préférence ;
  - ✓ confirmation des choix. Un accusé de réception était alors envoyé dans la boîte électronique de l'intéressé.

Une fois les inscriptions validées, la liste des étudiants orientés était transmise aux EPES et les intéressés invités à se présenter dans leurs établissements d'accueil pour formaliser leurs inscriptions.

Des insuffisances majeures ont été notées en matière de sécurité des données.

La plateforme « *Campusen* » n'est pas hébergée dans un serveur sécurisé. Les données transportées ne sont pas cryptées, d'où le risque de redirection de requêtes ou de modification de contenus. Concrètement, un utilisateur mal intentionné peut modifier les choix d'orientation des étudiants.

Des EPES ont noté, également, que certains étudiants, peu habitués à l'usage de l'outil informatique, faisaient appel à des tiers pour procéder à leur inscription en ligne et leur communiquaient, à cet effet, des informations personnelles, s'exposant ainsi à des risques de fraude.

Par ailleurs, aucune procédure de gestion n'est spécifiée en cas d'incident sur le compte d'un établissement, telle que la

disparition de programmes de formation, alors que la gestion des incidents permet de préciser leur nature, le niveau d'urgence, la criticité et les réponses à mettre en œuvre.

**L'IGE considère qu'il est impératif pour le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, en relation avec l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), de procéder à un audit informatique de la plateforme « *Campusen* » et d'assurer la sécurisation de son serveur d'hébergement.**

**Il convient aussi, en relation avec les Inspections d'Académie du Ministère de l'Education, de mener des campagnes de sensibilisation des élèves des classes de Terminale au sujet des procédures d'inscription sur la plateforme « *Campusen* ».**

## **2. Orientations tardives**

Durant toute la période sous revue, couvrant les années académiques 2012/2013 à 2016/2017, la plateforme « *Campusen* » n'a été ouverte aux bacheliers orientés dans les EPES que plusieurs mois après la clôture de la campagne d'orientation dans les universités publiques.

A titre illustratif, pour l'année académique 2016/2017, l'inscription dans les établissements publics d'Enseignement supérieur s'est déroulée du 15 août 2016 au 19 septembre 2016, puis du 03 au 10 novembre 2016. Par contre, l'inscription dans les établissements privés a été ouverte, trois (03) mois plus tard, du 26 février au 15 mars 2017.

Le dépôt concomitant d'une demande d'admission dans le public et le privé est une évolution qui remonte à 2018.

Depuis lors, les demandes d'admission dans les établissements publics et privés se font en même temps. Néanmoins, l'orientation dans le public précède toujours celle dans le privé.

L'orientation des bacheliers, généralement avec un trimestre de décalage, sans justification probante du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et sans modification du calendrier des examens d'Etat, a eu des répercussions sur les apprenants et les EPES.

Cette situation a particulièrement affecté les élèves orientés dans une filière sanctionnée par un BTS d'Etat dont le programme d'études s'étend sur deux (02) ans. Les temps d'apprentissage de la première année ont été surchargés, pour permettre aux intéressés d'achever leurs enseignements avant l'examen organisé au niveau national.

Les difficultés ont été plus prégnantes pour les bacheliers de la série L-AR, ces littéraires arabophones se voyant contraints de jumeler leur première année de spécialisation professionnelle à celle de mise à niveau en langue française.

Pour les EPES, l'orientation tardive des élèves a entraîné des difficultés d'organisation, les intéressés ne rejoignant les classes qu'au moment où leurs condisciples, inscrits de leur propre chef, étaient en voie d'achever leur scolarité.

Les prescriptions du système LMD obligent à effectuer, pour chaque cycle, l'intégralité du volume horaire des modules. Les établissements ont été contraints de mobiliser du personnel et une logistique pour s'acquitter de leurs obligations envers les derniers arrivants inscrits en Licence ou en Master.

### 3. Anomalies dans les formations dispensées

Les insuffisances en la matière se traduisent par des disparités dans les formations et l'absence de stage professionnel.

#### 3.1. Disparités dans des formations similaires

Il est fréquent que des offres de formation des EPES, comme d'ailleurs des universités publiques, pour une même filière et un diplôme similaire, présentent des disparités de contenu, de programme et de volume horaire.

L'IGE a procédé à la comparaison de plusieurs programmes de Licence professionnelle dispensés dans des écoles privées, dont il ressort une grande variabilité.

A titre illustratif, s'agissant de la licence professionnelle en Réseaux de Télécommunication, certains établissements organisent les première et deuxième années en un tronc commun, d'autres non. Les volumes horaires affectés, sur les six (06) semestres d'enseignement, aux Mathématiques et à la Probabilité, évoluent de quarante (40) à soixante-dix (70) heures, pour chacune de ces matières-clés.

Des constats similaires ont été faits en comparant des programmes de licence professionnelle en Comptabilité et Gestion, Transports et Logistique et Informatique.

Les différences notées découlent de l'absence, dans le décret n° 2012-1114 du 12 octobre 2012 relatif au diplôme de Licence, modifié par le décret n° 2013-874 du 20 juin 2013, d'indications explicites sur le contenu, le volume horaire et le déroulement chronologique de chaque licence professionnelle.

### 3.2. Absence de stages professionnels

Les étudiants des EPES sont, souvent, confrontés à de sérieuses difficultés pour trouver des stages, même lorsqu'ils sont obligatoires comme pour ceux inscrits en licence. En effet, en vertu des dispositions de l'article 16 du décret n° 2012-1114 du 12 octobre 2012 précité, « *Une partie de la formation est accomplie en milieu professionnel, sous forme de stage* ».

Divers établissements arguent de la création d'un organe chargé des stages, mais cette structure est peu utile aux étudiants, son apport se limitant à leur délivrer des lettres de recommandation, à charge pour eux de les distribuer et d'en faire le suivi. Laissés à eux-mêmes, les intéressés ont peu de chance de trouver satisfaction.

Dans la même veine, tous les EPES ne disposent pas de statistiques sur le taux d'insertion de leurs diplômés.

La démarche qualité est davantage ancrée dans la formation avec la création de l'ANAQ-SUP. Elle devrait pouvoir conduire, comme dans d'autres pays, à un classement des structures d'Enseignement.

**L'IGE recommande qu'il soit étudié, par l'ANAQ-SUP, la possibilité de classer les établissements privés d'Enseignement supérieur (EPES) offrant les mêmes filières de formation. Les critères de classement pourraient être, notamment, la qualité du corps professoral, la disponibilité des équipements pédagogiques, le taux d'encadrement, le respect des quanta horaires, l'offre en stages professionnels,**

**le taux de réussite aux examens d'Etat, le taux d'insertion des diplômés, la reconnaissance de l'ANAQ-SUP et/ou du CAMES, les accords et conventions avec les autres écoles et universités.**

## **SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS AU PLAN FINANCIER**

L'analyse, sur pièces et sur place, des procédures d'exécution budgétaire et comptable du paiement des allocations des étudiants et de la rémunération des EPES permet d'établir deux (02) grandes constatations, à savoir :

- une couverture budgétaire insuffisante ;
- des déficiences fonctionnelles.

### **A. Couverture budgétaire insuffisante**

Un défaut d'adaptation des prévisions budgétaires aux engagements de l'Etat et des imprécisions autour de la rémunération forfaitaire convenue entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et les EPES ont été relevés.

#### **1. Inadéquation des prévisions budgétaires par rapport aux engagements de l'Etat**

Cette constatation vaut tant pour la couverture budgétaire du paiement des bourses que pour celle de la rémunération des EPES.

##### **1.1. Paiement des bourses**

La viabilité de la généralisation des allocations d'études doit être appréciée à l'aune des capacités financières de l'Etat.

Force est de convenir que l’insuffisance de couverture budgétaire pour le paiement des bourses, durant toute l’année universitaire, n’a pas été jugulée.

Ainsi, pour une dotation initiale de trente-neuf milliards deux cent quatre-vingt-quatorze millions (39 294 000 000) de francs CFA, dans la loi de finances de 2018, un montant de vingt-quatre milliards neuf cent vingt et un millions sept cent mille (24 921 700 000) francs CFA avait été engagé, cinq (05) mois après le début de la gestion. Le reliquat de quatorze milliards trois cent soixante-douze millions trois cent mille (14 372 300 000) francs CFA était insuffisant pour couvrir le reste de l’année académique, surtout que celle-ci est désarticulée depuis des années.

Il y a lieu de s’interroger sur la soutenabilité du paiement des bourses. D’autant que l’Etat a tendance, non pas à mettre des fonds à la disposition d’ECOBANK, comme prévu par la convention avec cette banque, mais plutôt à recourir à l’autre option retenue, à savoir faire appel aux avances de l’établissement bancaire. Ce choix génère des coûts non négligeables liés à la rémunération des prestations de ce dernier (commissions de service, taux d’intérêt et pénalités de retard).

**L’IGE préconise d’évaluer la stratégie d’externalisation du service financier de certaines dépenses publiques récurrentes, en particulier celles des bourses et autres allocations d’études universitaires. Dans le même ordre d’idées, l’opportunité et, le cas échéant, les modalités du rapatriement au Trésor du paiement des bourses et autres allocations d’études pourraient être envisagées.**

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

## 1.2. Rémunération forfaitaire due aux EPES

Pour la rémunération des EPES dans le cadre de l'orientation des bacheliers, les allocations budgétaires s'élèvent, de 2013 à 2017, à la somme de vingt-trois milliards cinq cent quatre-vingt-cinq millions trois cent quatre-vingt-neuf mille (23 585 389 000) francs CFA, comme l'indique le tableau suivant.

**TABLEAU 3 : CREDITS BUDGETAIRES ALLOUES A LA  
REMUNERATION DES EPES**

Années	Montants (en francs CFA)
2013	3 593 400 000
2014	4 992 000 000
2015	5 000 000 000
2016	4 999 989 000
2017	5 000 000 000
<b>Total</b>	<b>23 585 389 000</b>

Ces inscriptions budgétaires prennent en compte les allocations des lois de finances initiales et celles de leurs actes modificatifs, à savoir les lois de finances rectificatives et les virements de crédits. Par contre, les bourses et aides des étudiants n'y sont pas incluses.

Au début du processus d'orientation, en 2013, le montant convenu pour chaque étudiant, entre le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et les EPES concernés, était de six cent mille (600 000) francs CFA, la première année. Ce montant a été ramené à quatre cent mille (400 000) francs CFA, les années suivantes, payable en trois tranches selon les modalités ci-dessous :

- 50% de la rémunération forfaitaire au démarrage des cours ;
- 25% de la rémunération forfaitaire à la fin du 1er semestre ;
- 25% de la rémunération forfaitaire au terme des examens du 2<sup>ème</sup> semestre et après le dépôt d'un rapport annuel relatif à la formation des étudiants concernés.

Il est à relever que le contrat est muet sur le montant annuel à payer par étudiant pour les autres années. Il est important de rappeler que l'engagement de l'Etat était de financer les études des bacheliers orientés dans le privé jusqu'à l'obtention de la licence, soit une durée de trois (03) ans pouvant être prorogée exceptionnellement d'une année, en cas de redoublement.

Compte tenu de cet engagement, si on prend l'exemple de la première cohorte de bacheliers orientés en 2013, l'Etat devait s'attendre à honorer les frais de formation :

- en 2013, des inscrits en première année de licence ;
- en 2014, des inscrits en première année et de ceux de 2013 admis en deuxième année ;
- en 2015, des inscrits en première année, ainsi que de ceux de 2014 admis en deuxième année et de 2013 admis en troisième année ;
- en 2016, des inscrits en première année, ainsi que de ceux de 2015 admis en deuxième année et de 2014 admis

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

en troisième année et, éventuellement, des redoublants de 2013.

Au vu de ce qui précède, pour les six mille cinq cent quatre-vingt-dix-huit (6 598) bacheliers de cette première cohorte, la rémunération forfaitaire globale due aux EPES, pour la seule année 2013, s'élevait à trois milliards neuf cent cinquante-huit millions huit cent mille (3 958 800 000) francs CFA. Or, les crédits budgétaires étaient de trois milliards six cents millions (3 600 000 000) de francs CFA, soit un gap à résorber de trois cent cinquante-huit millions huit cent mille (358 800 000) francs CFA.

La même situation d'insuffisance des crédits a été observée avec les primo-inscrits de 2017, au nombre de dix-neuf mille cinq cent trois (19 503) bacheliers. Sur la base d'une rémunération forfaitaire individuelle de quatre cent mille (400 000) francs CFA, un montant de sept milliards huit cent un millions deux cent mille (7 801 200 000) francs CFA devait être payé aux établissements pour cette promotion, uniquement au titre de l'année considérée, alors que les crédits ouverts en 2017 ne s'élevaient qu'à cinq milliards (5 000 000 000) de francs CFA.

Sur ces crédits, ont été payés des reliquats au titre des années académiques 2015-2016 et 2016-2017, respectivement, pour deux milliards sept cent quatre-vingt-trois millions cinq cent cinquante mille (2 783 550 000) francs CFA et un milliard sept cent soixante-douze millions huit cent mille (1 772 800 000) francs CFA, soit quatre milliards quatre cent cinquante-six millions trois cent cinquante mille (4 456 350 000) francs CFA.

Aussi, l'enveloppe disponible à la fin du premier semestre de 2017 s'élevait-elle à quatre cent quarante-trois millions six cent cinquante mille (443 650 000) francs CFA, montant manifestement insuffisant pour couvrir les charges encourues.

## 2. Imprécisions sur la rémunération forfaitaire des EPES

Dans les contrats de placement et de formation des bacheliers signés avec les EPES, le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur s'obligeait à verser, à ces entités, pour chaque année de formation, une « *rémunération forfaitaire convenue par étudiant (...)* ».

Comme indiqué précédemment, elle est passée de six cent mille (600 000) francs CFA à quatre cent mille (400 000) francs CFA. Selon le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, « *loin d'être une décision unilatérale, ce montant a été arrêté à la suite d'une concertation* » avec les représentants des EPES.

Les contrats consultés ne donnent aucune indication sur les éléments de facturation ayant conduit à arrêter ces montants, d'autant que les établissements sont traités sur un pied d'égalité, alors que ceux qui forment dans les matières du Génie et de la Santé n'ont pas les mêmes contraintes, en termes d'encadrement et de matériel technique, que ceux intervenant dans les filières du tertiaire.

Une autre incertitude concerne le périmètre de couverture de la rémunération forfaitaire. Selon les informations reçues du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur, tous les frais inhérents à l'inscription et à la formation des intéressés devaient être couverts par la rémunération forfaitaire.

En pratique, il a été constaté que certains EPES demandaient aux étudiants de s'acquitter d'autres frais pouvant s'élever jusqu'à cent mille (100 000) francs CFA dont des frais généraux, des frais divers, des frais de stage, des frais de soutenance, des frais d'incubation, des frais pour tenue et des frais de dossier pour l'examen de BTS.

## B. Déficiences fonctionnelles

Elles concernent le paiement des allocations des étudiants des universités publiques et des EPES ainsi que la rémunération de ces établissements.

### 1. Défaut d'encadrement du processus de paiement

En première année de licence, tous les étudiants orientés par l'Etat dans les EPES recevaient une aide annuelle de soixante mille (60 000) francs CFA. Ceux ayant obtenu une mention au baccalauréat avaient droit à une bourse mensuelle de trente-six mille (36 000) francs CFA.

Il convient de noter que ces montants étaient ceux prévus par la réglementation. Ils ont été portés, respectivement, à cent mille (100 000) francs CFA pour les aides et à quarante mille (40 000) francs CFA pour les bourses, par arrêté interministériel n° 013019 du 18 juin 2018 relatif aux taux des allocations d'études, de stages et d'indemnités accordées aux étudiants boursiers et non boursiers, pris en application de décisions du Président de la République.

En deuxième, comme en troisième année de Licence, les étudiants de la première année ayant obtenu une moyenne annuelle égale ou supérieure à quatorze (14) avaient droit à une demi-bourse.

# 1 INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Le total des allocations d'étude versées par l'Etat a été de deux milliards six cent soixante-treize millions neuf cent vingt-cinq mille (2 673 925 000) francs CFA, montant dont le détail est indiqué dans le tableau qui suit.

**TABLEAU 4 : MONTANT DES ALLOCATIONS  
D'ETUDE VERSEES AUX BACHELIERS ORIENTES  
DANS LES EPES**

Années académiques	Allocations d'études (en francs CFA)		
	Bourses	Aides	Total
2013/2014	59 569 000	460 560 000	520 129 000
2014/2015	417 867 000	364 020 000	781 887 000
2015/2016	238 027 000	682 020 000	920 047 000
2016/2017	194 822 000	257 040 000	451 862 000
<b>Total</b>	<b>910 285 000</b>	<b>1 763 640 000</b>	<b>2 673 925 000</b>

Pour le paiement de ces allocations, chaque EPES devait faire parvenir, suivant un format standard, la liste renseignée des étudiants concernés à la DESP qui, après vérification et validation, la transmettait à la Direction des Bourses, pour prise en charge dans les états de paiement.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Ces états visés, le régisseur de la Direction des Bourses envoyait un chèque d'un montant correspondant au Payeur général du Trésor, pour paiement.

Ce processus n'était encadré ni dans un manuel de procédures, ni dans une instruction ministérielle ou interministérielle, contrairement au paiement des bourses et aides des étudiants des établissements publics d'Enseignement supérieur.

Des omissions, des retards de paiement, un défaut de bancarisation de ces paiements et les risques de fraude induits constituent quelques-unes des anomalies et carences notées par l'IGE lors de ses investigations.

## 2. Défaillances dans le dispositif de paiement

L'article 3 de l'avenant n° 3 de la convention entre l'Etat et ECOBANK insère un cinquième (5e) tiret à l'article 5 de la convention initiale relatif aux obligations de la banque.

Les nouvelles dispositions sont libellées ainsi : « *- conclure, sous sa responsabilité, des contrats avec des sociétés ou organismes pour faciliter le paiement des allocations d'études aux étudiants boursiers et apporter ainsi davantage de célérité dans le paiement des bourses* ».

Comme suite, ECOBANK a sous-traité le paiement des bourses des étudiants non détenteurs d'une carte bancaire à deux (02) structures de transfert d'argent.

Chaque bénéficiaire reçoit un message téléphonique (sms) l'invitant à se présenter au niveau des guichets d'une des agences de transfert, muni de son code de retrait qui lui est communiqué par la même occasion. En cas de non réception du code, il peut le

signaler sur le site internet de la banque ou auprès de ses agents en service dans les universités.

Les étudiants ont été confrontés à plusieurs contraintes avec ce nouveau dispositif :

- difficultés d'accès à la plateforme digitale créée par ECOBANK, en raison de la nécessité de disposer d'un smartphone et de se connecter à un réseau wifi, d'une part, et de s'acquitter de frais d'utilisation de la plateforme, d'autre part.
- retards des sous-traitants dans les paiements ;
- dysfonctionnements techniques récurrents ;
- défaut de sécurisation du réseau d'un des sous-traitants, conduisant à des fraudes. Saisis de plaintes d'étudiants, les services compétents du Ministère de l'Intérieur ont diligenté des enquêtes qui ont abouti à l'interpellation et au déferrement au Parquet de plusieurs agents indélicats.

### **3. Retards dans les paiements des EPES**

Comme indiqué précédemment, le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur s'est engagé dans les contrats de placement et de formation des bacheliers signés avec les EPES à leur verser la rémunération convenue par étudiant, en trois (03) tranches.

Des retards significatifs ont été constatés. Ainsi, la troisième tranche, au titre de l'année académique 2015/2016, et la première, pour l'année académique 2016/2017, ont été payées dans le premier semestre de 2017. La troisième et dernière tranche de l'année académique 2017/2018 a été honorée dans le dernier trimestre de 2019.

# RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Outre ces retards, les montants dus ont fait l'objet, assez souvent, de controverses entre les parties prenantes. Néanmoins, l'IGE n'a pas estimé opportun de s'étendre dans le présent rapport sur la dette de l'Etat aux EPES, les deux parties étant convenues de procéder à un audit conjoint de la facturation.

Par contre, elle considère comme impérieuse l'évaluation de l'orientation des bacheliers dans l'Enseignement supérieur privé, compte tenu, notamment, de son caractère inédit, des ressources financières mobilisées et de l'acuité persistante de certaines problématiques dans la qualité et le financement de l'Enseignement supérieur, nonobstant les travaux de la CNAES et les initiatives prises par l'Etat.

☞ **La soutenabilité de la généralisation de l'orientation des bacheliers et de l'octroi d'allocations d'études, l'adéquation entre les profils des étudiants et leurs filières d'orientation, la qualité des offres de formation des institutions d'Enseignement supérieur publiques et privées, ainsi que l'accès à l'emploi des diplômés sont des problématiques prégnantes.**



Le Président de la République et le Vérificateur général

## **DEUXIEME PARTIE**

# **ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES**

La présente partie est consacrée à la gouvernance administrative et financière d'administrations décentralisées.

Parmi les différents dossiers examinés sur la période de référence, il a été retenu de porter un regard particulier sur les cas du Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD) et de la Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal (SAPCO-SENEGAL) en raison de la nature spécifique des dysfonctionnements constatés dans ces deux (02) entités.

## **CHAPITRE I**

### **GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

La gouvernance des administrations décentralisées concernées, sur la période sous revue, est appréciée, d'une part, dans ses dimensions stratégiques et organisationnelles et analysée, d'autre part, dans ses aspects fonctionnels.

## SECTION 1 : CADRE STRATEGIQUE ET ORGANISATIONNEL

L'IGE, dans le cadre de ses missions d'audit et de vérification administrative et financière, constate, de plus en plus, que les orientations stratégiques dégagées pour certaines structures publiques aboutissent à des dysfonctionnements dont certains trouvent leur origine dans l'éclatement des compétences relatives à une même mission.

Il apparaît, par ailleurs, que les manquements constatés ne parviennent pas à être circonscrits du fait des défaillances notées dans la coordination de certaines politiques sectorielles.

### SOUS-SECTION 1 : DYSFONCTIONNEMENTS STRATEGIQUES

Des dysfonctionnements ont été constatés dans la gouvernance stratégique de certaines entités décentralisées.

#### A. Composition et fonctionnement des organes délibérants

Des anomalies ont été constatées dans la composition et le fonctionnement de l'Assemblée plénière du CETUD et du Conseil d'administration de SAPCO-SENEGAL.

##### 1. Assemblée plénière du CETUD

Le CETUD, établissement public à caractère professionnel, tire sa forme juridique de la loi n° 97-01 du 10 mars 1997 qui l'a formellement érigé en autorité chargée de la mise en œuvre et du suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat pour la Région de Dakar.

Le décret n° 97-356 du 08 avril 1997 a défini son statut avant d'être abrogé et remplacé par le décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD.

Organe de délibération et de décision, l'Assemblée plénière exerce les prérogatives d'un Conseil d'administration au sein du CETUD.

Suivant les dispositions de l'article 5 du décret susvisé, elle est composée comme suit :

- un président ;
- une personnalité qualifiée dans le domaine des transports urbains, choisie par le Président de la République ;
- six (06) membres représentant l'Etat ;
- cinq (05) membres représentant les collectivités locales de la Région de Dakar, dont le Président du Conseil régional de Dakar et les maires de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque ;
- six (06) membres représentant les opérateurs, les associations professionnelles des transports publics et les consommateurs.

Il a, toutefois, été constaté que, depuis la création du CETUD, la personnalité qualifiée dans le domaine des transports urbains qui doit siéger à l'Assemblée plénière comme administrateur n'est pas encore désignée. De même, le représentant du Ministère chargé de l'Urbanisme, décédé depuis le 27 août 2017, n'était toujours pas remplacé un an après, au moment des investigations de l'IGE.

En outre, le Conseil régional de Dakar est encore représenté dans ladite instance, alors que cet ordre de collectivité territoriale

a disparu à la faveur de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifiée.

**L'IGE recommande de pourvoir le poste d'administrateur réservé à la personnalité qualifiée dans le domaine des transports urbains, conformément à l'article 5 du décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD.**

**La composition de l'Assemblée plénière doit également être révisée, pour supprimer le poste du représentant de l'ex Conseil régional de Dakar, suite aux changements intervenus dans l'architecture des collectivités territoriales.**

Il a été relevé, par ailleurs, qu'il n'existe aucun acte constatant la nomination des membres de l'Assemblée plénière. Une liste des membres est juste tenue par le Président de l'Assemblée plénière (PAP). Cette pratique enfreint les dispositions de l'article 6 du décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD qui prévoient la nomination des membres de l'Assemblée plénière par arrêté du Ministre chargé des Transports terrestres.

L'IGE fait remarquer qu'il doit être mis fin à cette situation et qu'il faut veiller à la mise à jour de cet arrêté ministériel tous les trois (03) ans à l'occasion du renouvellement du mandat des administrateurs et toutes les fois qu'intervient un changement de représentation.

## **2. Conseil d'administration de SAPCO-SENEGAL**

La Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal (SAPCO-SENEGAL) a été créée

en 1975, sous la forme d'une société d'économie mixte. A la suite d'une augmentation de son capital, elle a été transformée, en novembre 2013, en société anonyme à participation publique majoritaire.

Dans le fonctionnement du conseil d'administration de la société, il a particulièrement été noté la représentation irrégulière d'administrateurs.

La loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique dispose, en son article 11, que « *Le Conseil d'Administration délibère sur toutes les mesures concernant la gestion de l'entreprise, notamment :*

- *le règlement intérieur ;*
- *les programmes pluriannuels d'actions et d'investissement ;*
- *les budgets et comptes prévisionnels ;*
- *les acquisitions et aliénations de patrimoine ;*
- *les prises de participation financière ;*
- *les comptes de fin d'exercice ;*
- *les projets d'accord collectif d'établissement.*

*Il veille à l'application de ces délibérations par le directeur général.*

*Il délibère chaque année sur le rapport de gestion et le rapport social de l'entreprise présentés par le directeur général.*

*Le Conseil est informé des directives présidentielles, notamment celles issues des rapports des corps de contrôle sur la gestion de l'entreprise et délibère chaque année sur un rapport du directeur général relatif à l'application de ces directives ».*

Compte tenu de l'importance des questions sur lesquelles délibère le conseil d'administration, une attention particulière est requise dans la désignation, l'identification et, surtout, la vérification des qualités et pouvoirs des personnes qui siègent aux réunions de l'instance.

Il a, toutefois, été constaté que des administrateurs, empêchés, choisissent, souvent, un agent de leur service pour les représenter aux sessions du conseil d'administration alors qu'ils ont, par ailleurs, un suppléant dûment désigné par un acte.

Les dispositions de l'article 13 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 précitée auraient dû dissuader ces administrateurs de s'adonner à une telle pratique au vu des responsabilités qui pèsent sur eux. En effet, elles précisent que « *Les administrateurs de l'État, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions des Conseils d'Administration des sociétés nationales ou des sociétés anonymes à participation publique majoritaire sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par le président du Conseil d'Administration. (...) En cas d'irrégularité ou de carence imputables à un administrateur représentant l'État, il est procédé par décision motivée à sa révocation, sans préjudice des poursuites disciplinaires, civiles ou pénales éventuelles*

 ».

Il convient de faire noter, dans le même ordre d'idées, que l'article 456 de l'Acte uniforme révisé de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique dispose qu'un administrateur ne peut être suppléé que par un autre administrateur à qui il donne expressément mandat, sauf clause contraire des statuts.

☞ **Les autorités de tutelle doivent veiller à la composition régulière et au bon fonctionnement des organes délibérants des organismes publics.**

## **B. Respect des normes et recours aux bonnes pratiques**

L'analyse du statut du Président de l'Assemblée plénière du CETUD et du fonctionnement du conseil d'administration de SAPCO-SENEGAL révèle des singularités.

### **1. Statut du Président de l'Assemblée plénière**

Les dispositions de l'article 9 du décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD précisent que « *Le Président de l'Assemblée plénière du CETUD est nommé par décret, sur proposition conjointe du Ministre de l'Equipement, des Transports Terrestres et Aériens et du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est choisi sur une liste de trois (3) personnes sélectionnées à l'issue d'un appel à candidatures, par l'Assemblée plénière du CETUD lors d'une première séance présidée par l'Autorité de tutelle*

L'article 10 du même acte réglementaire ajoute que « *Le mandat du Président de l'Assemblée plénière à l'instar des autres membres est de trois (3) ans renouvelables. Ce mandat, qui est exercé à temps plein, ouvre droit à la perception d'une rémunération dont le montant est fixé par l'Assemblée plénière*

L'exercice à temps plein de la fonction de PAP soulève des interrogations sur sa pertinence au regard de la pratique

généralement observée en matière de gouvernance des organismes décentralisés.

Un tel statut présente le risque d'installer une diarchie dans le système de gouvernance du CETUD.

Ce risque est d'autant plus réel que le PAP, à l'instar du directeur général, est recruté à l'issue d'un appel à candidature, organisé par l'Assemblée plénière, avant d'être nommé par décret.

Il bénéficie également, au même titre que le directeur général, d'un salaire dont le montant est fixé par l'instance délibérante et de tous les avantages en nature et en espèces consentis au personnel cadre du CETUD.

Quel que soit le fondement de telles mesures, il est constant que la rémunération et les avantages des directeurs généraux ou directeurs, des présidents et membres des conseils d'administration des entreprises du secteur parapublic et des autres établissements publics sont régis par le décret n° 2014-696 du 27 mai 2014.

Ce texte n'exclut de son champ d'application que les établissements publics de santé, les établissements publics à caractère administratif, les chambres consulaires, les établissements publics locaux à caractère administratif, ainsi que les établissements publics à statut spécial. En conséquence, il s'applique bien au CETUD qui est un établissement public à caractère professionnel suivant les dispositions de la loi n° 97-01 du 10 mars 1997 qui l'a créé.

Les dispositions de l'article 3 du décret n° 2014-696 du 27 mai 2014 susmentionné n'attribuent au président du conseil d'administration et aux autres membres des organes délibérants

qu'une indemnité forfaitaire mensuelle, en dehors de tout autre avantage.

**L'IGE recommande une révision du décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD pour mettre un terme au statut de salarié à plein temps du Président de l'Assemblée plénière et le rendre conforme aux dispositions du décret n° 2014-696 du 27 mai 2014 fixant la rémunération et les avantages des directeurs généraux ou directeurs, des présidents et membres des conseils d'administration des entreprises du secteur parapublic et des autres établissements publics.**

## 2. Pertinence d'un comité de direction

Les dispositions de l'article 18 de loi n° 90-07 du 26 juin 1990 susmentionnée précisent que « *Dans l'intervalle de ses réunions, le Conseil d'Administration peut déléguer à un Comité de Direction une partie de ses attributions, à l'exception de celles énumérées à l'article 11 de la présente loi. Le Comité de Direction peut recevoir délégation en matière de transfert, de virement et de report de crédit. Il rend compte de ses réunions au Conseil d'Administration. Il est présidé par le président du Conseil d'Administration ou le vice-président en cas d'absence de ce dernier. Les représentants des ministères de tutelle en sont membres de droit* ».

La nature des missions de SAPCO-SENEGAL, étendues par ses nouvelles compétences nationales qui requièrent une célérité dans la prise de décision, justifie la mise en place d'un comité de direction. Il a, toutefois, été constaté que le conseil d'administration n'a pas mis à profit cette disposition qui

se révèle être, aujourd’hui, une bonne pratique de gestion pour les entreprises de cette envergure.

**L’IGE considère qu’il est de bonne pratique d’instituer, au sein des organes délibérants des organismes publics, un comité de direction.**

## **SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS ORGANISATIONNELS**

Il a été relevé, dans l’examen de la gestion du CETUD et de SAPCO-SENEGAL, que leur efficacité est affectée par l’éclatement des missions dans leurs secteurs d’intervention respectifs, mais aussi par des insuffisances dans le dispositif d’audit et de contrôle.

Ces insuffisances sont accentuées par les discordances constatées entre les organigrammes validés et la réalité organisationnelle.

### **A. Eclatement des compétences et insuffisances dans le dispositif d’audit et de contrôle**

L’IGE constate que la mise en œuvre de certaines stratégies sectorielles se heurte à une atomisation de missions de services publics par l’intervention de plusieurs entités administratives qui détiennent, chacune, une parcelle d’attributions qui concourent à la réalisation de la même mission. Cet éclatement des compétences compromet, quelquefois, l’atteinte des objectifs assignés à certaines administrations décentralisées.

L'insuffisance du dispositif d'audit et de contrôle dans lesdites administrations reste aussi une préoccupation, comme constaté à SAPCO-SENEGAL.

## 1. Eclatement des compétences

Il a été noté, dans les secteurs des Transports et du Tourisme, une dispersion des attributions qui entrave, quelquefois, les activités du CETUD et de SAPCO-SENEGAL.

### 1.1. Pluralité de pôles de compétence dans la mobilité urbaine

Comme rappelé plus haut, la loi n° 97-01 du 10 mars 1997 portant création du Conseil exécutif des Transports urbains de Dakar (CETUD), établissement public à caractère professionnel, confère à ce dernier le statut d'autorité chargée de la mise en œuvre et du suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics urbains définie par l'Etat pour la Région de Dakar.

Le décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD est venu stabiliser et consolider le cadre institutionnel.

Le CETUD incarne l'instance organisatrice et régulatrice de l'offre de transport public de voyageurs. Il lui revient, ainsi, de travailler à améliorer les conditions d'exploitation des opérateurs évoluant dans le secteur et de faciliter les déplacements des populations dakaroises.

Après la clôture du Programme d'Amélioration de la Mobilité urbaine (PAMU) en 2011, le CETUD a mis en œuvre le Projet d'Appui aux Transports et à la Mobilité urbaine (PATMUR) sur la période 2011-2015.

Depuis 2007, le CETUD, s'appuyant sur la Lettre de Politique sectorielle des Transports (LPST) définie par les pouvoirs publics, a conçu un Plan de Déplacement urbain de Dakar (PDUD) à l'horizon 2025 et élaboré une Lettre de Politique des Déplacements dans l'Agglomération dakaroise (LPDU) qui décline sa vision en matière de mobilité urbaine sur l'horizon quinquennal 2015-2020.

La réorganisation du système de transport urbain, à la base de ces documents de planification, vise à réduire l'utilisation des véhicules individuels qui constituent un facteur d'engorgement de la voirie. En lieu et place, d'autres modes de transports collectifs, comme le Bus Rapid Transit (BRT) et le Train Express Régional (TER), seront déployés.

Consacré par le décret précité comme cadre de concertation réunissant l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé, le CETUD apporte, également, son assistance à d'autres régions dans les domaines relevant de sa compétence. Cette mission est venue conforter, théoriquement, son rôle d'institution unique coordinatrice de la politique sectorielle des transports urbains.

Toutefois, l'examen et l'analyse des documents de planification révèlent des limites d'ordre institutionnel qui constituent des obstacles à la mise en œuvre de grands projets structurants de transport en milieu urbain.

Au nombre de ces entraves, figurent l'éclatement des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi que l'absence de centralisation de la régulation de la circulation et du stationnement.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 319 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, modifiée, les communes ont en

charge l'élaboration des Plans directeurs d'Urbanisme (PDU) et des Schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Dans le même sillage, suivant les articles 316 et 318, les départements élaborent et mettent en œuvre les Schémas d'Aménagement du Territoire (SAT) et approuvent les SDAU.

Par ailleurs, l'Agence nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) exerce une compétence transversale de coordination de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale, en vertu des dispositions du décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 qui la crée et fixe ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Le déficit de coordination entre les politiques de planification urbaine et de transport, qui font intervenir une diversité d'acteurs institutionnels, conduit à de nombreuses difficultés relevées dans les rapports produits à cet effet, notamment par certains services de l'Etat et des partenaires techniques et financiers :

- réseau de voirie déficitaire avec une faible densité routière et une absence d'axes routiers alternatifs viables pour accéder aux principales zones d'intérêt et aux pôles générateurs de déplacements ;
- déséquilibre entre le rythme d'aménagement d'infrastructures de transport et le taux de progression de la demande de transport ;
- prépondérance du mode individuel de déplacement sur le mode collectif générant une augmentation exponentielle du taux de motorisation des ménages ;
- forte pression foncière contribuant à l'insuffisance des réserves dédiées aux infrastructures de transport ;
- prise d'assaut des routes dans les quartiers résidentiels par une circulation de transit assez dense entraînant des problèmes de confort et de sécurité pour les résidents ;

- connexion, sans régulation, des autoroutes et de la Voie de Dégagement Nord (VDN) sur les réseaux locaux ;
- réduction de la capacité des emprises dédiées à la circulation et au stationnement par des occupations anarchiques.

Il est à remarquer que tous ces facteurs qui génèrent une congestion aiguë aux heures de pointe pourraient être atténués par une meilleure cohérence, d'une part, entre les interventions des acteurs et, d'autre part, entre les documents de planification des transports urbains et ceux d'urbanisme et d'aménagement du territoire, tels que les PDU, les SDAU, et les SAT.

☞ **Les difficultés constatées relativement à la mobilité urbaine dans l'agglomération de Dakar et qui avaient justifié, entre autres, la création du CETUD touchent, à présent, d'autres centres urbains et militent pour la mise en cohérence des prérogatives et des interventions des parties prenantes du secteur des transports.**

Dans la perspective de rendre effective cette approche intégrée, à travers l'élaboration d'un document opérationnel commun de planification urbaine impliquant tous les acteurs concernés, le CETUD devrait, désormais, être saisi pour avis, en cas de révision ou de mise à jour des documents d'urbanisme précités. Il devrait en être de même pour les demandes d'autorisation de construire ou de lotir, les projets d'infrastructures ou d'équipements d'une certaine importance revêtant un caractère structurant et pouvant avoir un impact significatif sur la mobilité.

Parallèlement, le CETUD devrait saisir, pour avis, la Direction générale de l'Urbanisme et de l'Architecture pour toute création de ligne structurante de transport collectif, ainsi que pour la création ou l'élargissement d'infrastructures routières dédiées au transport urbain, mais atteignant une dimension structurante en matière d'urbanisme.

**L'IGE recommande qu'instructions soient données aux Ministres chargés des Collectivités territoriales, de l'Urbanisme, des Infrastructures et des Transports terrestres pour élaborer un document opérationnel commun de planification urbaine, en vue de mettre en cohérence les documents de planification des transports avec les Plans directeurs d'urbanisme, les Schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et les Schémas d'Aménagement du Territoire.**

Toujours dans le domaine des transports, des difficultés ont été identifiées en matière de circulation et de stationnement.

Il en est ainsi, par exemple, de l'anarchie dans les gares routières urbaines et interurbaines, de l'intrusion des minibus dans la zone de Dakar-Plateau, alors qu'elle est réservée aux bus de DAKAR DEM DIKK, de l'ingérence non maîtrisée des taxis clandestins, dits « *clandos* », dans le système de transport public et de l'immixtion des cars de transport interurbain dans le transport urbain.

La persistance de ces phénomènes, particulièrement dans la Région de Dakar, est en partie la conséquence d'une certaine impuissance du CETUD à y faire face et de la diversité des intervenants, en particulier les maires et les autorités administratives territoriales (gouverneurs, préfets, sous-préfets) qui exercent des compétences dans ce domaine.

Il est à noter que le CETUD n'est pas impliqué dans la délivrance des agréments pour le transport en commun qui est de la compétence de la Direction des Transports terrestres, devenue Direction des Transports routiers, et la délivrance des licences d'exploitation de taxis urbains qui relève d'une commission présidée par le Gouverneur de la Région de Dakar.

Pour une bonne régulation du flux et de la mobilité, conditionnée en partie par une bonne maîtrise du parc des véhicules de transport en commun, l'avis conforme du CETUD, mieux outillé en données statistiques sur l'offre et la demande de transport, doit être, au préalable, requis pour la délivrance de ces titres.

**L'IGE recommande qu'instructions soient données au Ministre chargé de l'Intérieur et au Ministre chargé des Transports terrestres de réviser les procédures d'attribution des agréments de transport en commun et des licences d'exploitation de taxis urbains pour subordonner leur délivrance à l'avis préalable du CETUD.**

## 1.2. Chevauchement de missions dans le tourisme

Par décret n° 76-840 du 24 juillet 1976 et suivant la convention générale signée le 29 août 1977, l'Etat a donné comme missions à la Société d'Aménagement et de Promotion de la Petite Côte de mettre en œuvre l'aménagement touristique de la petite côte ainsi que de créer, développer et promouvoir le tourisme balnéaire sur cette zone côtière.

Le champ d'intervention de la société a été étendu au niveau national par le décret n° 2004-1185 du 27 août 2004. Elle prend, alors, la dénomination de Société d'Aménagement et de Promotion des Côtes et Zones touristiques du Sénégal

(SAPCO-SENEGAL). Cette nouvelle situation est à l'origine de la signature, le 21 novembre 2013, d'une nouvelle convention générale entre l'Etat et la société.

L'analyse du cadre d'exercice de SAPCO-SENEGAL a permis de relever que cette dernière ne parvient pas à centrer ses actions sur ses missions essentielles, occupée qu'elle est à accomplir des tâches qui auraient pu être prises en charge par ailleurs. Cette situation est source de chevauchements de missions et de conflits de compétences avec des structures intervenant dans les domaines d'activité concernés.

En effet, la mission principale de SAPCO-SENEGAL est l'aménagement et la promotion des sites touristiques sur l'ensemble du territoire national. Viennent, ensuite, les missions d'administration du site de Saly et l'exercice de services de sécurité, de propreté (nettoyage), d'assainissement, de voirie et maintenance, d'entretien des espaces verts, d'animation, d'investissement contre l'érosion côtière.

La société aurait pu se concentrer sur ses missions essentielles si les autres acteurs concernés, notamment les communes et les services de sécurité, s'occupaient de ces tâches, sous réserve d'un renforcement de leurs moyens d'action.

A titre illustratif, SAPCO-SENEGAL prend en charge le nettoyement du site de Saly (infrastructures hôtelières, villas et villages). Or, faut-il le rappeler, le nettoyement est une compétence communale et cette prestation a pour contrepartie la taxe d'enlèvement des ordures ménagères collectée par le Trésor public, au profit des communes.

Le même constat peut être fait s'agissant de la sécurité. SAPCO-SENEGAL recrute des agents temporaires pour faire office de gardiens, alors que cette question aurait pu trouver une solution par le biais de l'Agence d'assistance à la Sécurité de Proximité dont la création participe justement de la volonté de l'Etat de donner corps à une « *nouvelle vision sécuritaire qui accorde désormais une place de choix à la contractualisation entre les collectivités locales, les forces de sécurité et les autorités administratives* ».

**L'IGE considère qu'il convient de mener une réflexion approfondie avec les administrations chargées, notamment, des questions de sécurité, de propreté, d'assainissement, de voirie, d'environnement et d'érosion côtière en vue d'établir un partenariat entre SAPCO-SENEGAL et les structures dédiées, pour permettre à cette société de recentrer son action sur l'aménagement et la promotion des sites touristiques sur l'ensemble du territoire national.**

## **2. Insuffisances dans le dispositif d'Audit et de Contrôle**

Les dispositions de l'article 36 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique posent le principe de l'institution d'un contrôle interne et d'un contrôle de gestion au sein des entreprises considérées. Ces dispositions précisent que « *Chaque entreprise du secteur parapublic dispose d'un manuel de procédures, dont l'application fait l'objet d'un contrôle permanent par un contrôleur interne. Dans chaque entreprise du secteur parapublic, il est institué une cellule de contrôle de gestion...* ».

Conformément aux dispositions de la loi susvisée, le contrôle interne est exercé au niveau de SAPCO-SENEGAL par deux structures de contrôle, l’Audit interne et le Contrôle de gestion, toutes deux rattachées directement au directeur général.

Les missions générales assignées à l’auditeur interne s’articulent autour des points suivants :

- assurer la transparence et la régularité dans l’exécution de toutes les opérations de gestion ;
- tenir à jour le manuel des procédures ;
- assurer le suivi des missions d’audit et celles du commissariat aux comptes ;
- contrôler les pièces justificatives de tous les documents de gestion ;
- contrôler les fichiers clients ;
- élaborer des méthodes et des procédures internes de gestion et vérifier leur pertinence ;
- veiller à la fiabilité de l’information ;
- exécuter toutes autres tâches de contrôle confiées par le directeur général.

Le contrôleur de gestion, quant à lui, est chargé de :

- confectionner et tenir à jour un tableau faisant apparaître, à partir d’indicateurs, l’évolution de l’activité de l’entreprise ;
- faire le point régulièrement sur l’exécution du budget et sur la situation de la trésorerie ;
- présenter trimestriellement un rapport sur la gestion de l’entreprise ;
- suivre en permanence l’évolution des effectifs et de la masse salariale.

L'IGE a relevé, au moment de ses investigations, que ces deux organes de contrôle n'étaient pas encore pleinement fonctionnels. L'auditeur interne venait d'être nommé et la fonction de Contrôleur de gestion venait également d'être instituée. Le contrôleur de gestion se limitait à :

- assister le secrétaire général dans l'élaboration du budget ;
- s'assurer de l'exécution correcte du budget ;
- veiller au respect des procédures administratives et comptables ;
- confectionner, trimestriellement, un tableau de bord avec des indicateurs faisant apparaître l'évolution des activités de la société ;
- présenter, trimestriellement, un rapport sur la gestion de la société ;
- contrôler et viser les fiches des décaissements ou des paiements ;
- contrôler les caisses ;
- viser les bons de commandes.

L'exécution de certaines de ces tâches restait d'ailleurs incomplète, voire inexistante. Aucun tableau de bord élaboré par le contrôleur de gestion n'avait pu être mis à la disposition de l'IGE et le rapport trimestriel sur la gestion ne mettait en exergue aucune analyse critique ou recommandation particulière.

L'IGE note, par ailleurs, l'insuffisance des moyens matériels et humains mis à la disposition de ces deux organes au regard de l'importance et de l'étendue de leurs missions.

**L'IGE considère qu'il convient, pour tous les organismes publics, de veiller à ce que les services d'Audit et de Contrôle de gestion s'acquittent des tâches qui leur sont confiées conformément à la réglementation et produisent régulièrement les rapports, situations, documents et tableaux de bord institués à cet effet.**

## **B. Discordancess entre organigrammes et réalité organisationnelle**

Au-delà d'une vue statique des différentes relations organisationnelles et fonctionnelles qu'offre la lecture d'un organigramme, son examen peut renseigner sur bien des aspects de la vie de l'entité qu'elle décrit, notamment sur l'importance de ses missions et des moyens managériaux mis en œuvre pour atteindre ses objectifs.

L'analyse de l'organigramme du CETUD et de SAPCO-SENEGAL révèle, à ce titre, un besoin de clarification et de révision, d'une part, et une nécessité d'amélioration, d'autre part.

### **1. Besoin de clarification et de révision de l'organigramme du CETUD**

L'Assemblée plénière a adopté un nouvel organigramme du CETUD le 25 juillet 2013.

L'examen de cet organigramme, au regard de l'utilisation des effectifs, révèle des dysfonctionnements qui peuvent remettre en cause sa pertinence.

Il est à noter, à titre illustratif, qu'il n'existe pas de cellules de base, tel que le « *Bureau* », alors que certaines divisions

qui devraient comporter au moins deux (02) bureaux ne comprennent qu'un seul agent, en l'occurrence le chef de division. C'est le cas de la Division « *Suivi de l'Exploitation des Transports publics* » et de la Division « *Renforcement des Capacités des tiers* ». Or, dans un organigramme dynamique, le dimensionnement des effectifs par fonction dépend du volume des tâches à accomplir, des compétences requises pour accomplir les activités et des moyens financiers disponibles.

A titre indicatif, même si ce texte n'est pas directement opposable au CETUD, il convient de se référer aux dispositions du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères qui rappelle que « *la division est une structure intermédiaire de coordination entre la direction et les bureaux et doit comprendre au moins deux (02) bureaux. Sa création ne se justifie que s'il existe une raison valable de regrouper des bureaux ayant des attributions voisines ou complémentaires* ».

**L'IGE recommande de s'inspirer des dispositions du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères dans l'objectif de créer les services et de répartir les effectifs en fonction du volume des tâches à accomplir.**

Par ailleurs, il a été relevé que des postes sont pourvus de façon permanente alors qu'ils ne figurent pas dans l'organigramme et que d'autres postes y figurant ne sont généralement pas pourvus ou, lorsqu'ils le sont, sont occupés par des « *prestataires de service* ».

L'insuffisance de ressources stables affectées à la rémunération du personnel est évoquée pour justifier le recours constant à ce moyen, afin de pourvoir des postes permanents de l'organigramme. Le cas échéant, il est procédé à une rotation de ces personnels sur différents postes tout en limitant le nombre de renouvellement de ces contrats de prestation de services. Cette méthode de « *contournement* » fait courir le risque de requalification de ces contrats en contrats à durée indéterminée avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

**L'IGE recommande qu'il soit mis fin aux contrats de « *prestation de service* » ayant pour finalité l'occupation de postes permanents.**

A un autre niveau, un risque de redondance ou de duplication de missions est relevé entre le Chef de la Division Budget et Performance et le Contrôleur de gestion qui a aussi rang de chef de division. L'analyse des fiches de poste fait ressortir une certaine confusion dans la délimitation des missions, en dépit de la collaboration prévue entre les deux structures.

En effet, il est précisé que :

- le Chef de la Division Budget et Performance a pour mission d'assurer le suivi des activités et des engagements financiers ; il est, en outre, chargé de participer à l'élaboration du budget et des rapports financiers, d'identifier, de proposer et de mettre en place les indicateurs de performance liés aux opérations par direction et division, en relation avec le Contrôleur de gestion, d'assurer le suivi mensuel et d'élaborer le plan de travail annuel ;
- le Contrôleur de gestion est, notamment, chargé d'élaborer le budget annuel, de confectionner et de tenir à

jour un tableau faisant apparaître l'évolution des activités, d'effectuer le suivi de l'exécution du budget, de présenter trimestriellement un rapport de gestion et un rapport d'exécution budgétaire et, enfin, de coordonner l'élaboration du Plan Triennal d'Investissement et d'Actions (PTIA), en relation avec le Directeur administratif et financier.

Il est à noter que le contrôle de gestion demeure, en réalité, l'instrument de suivi de la performance et des activités portées par les directions opérationnelles et doit servir d'instrument de reporting au directeur général. Il permet à ce dernier, grâce aux tableaux de bord d'exécution des activités, d'apprécier l'état d'avancement des diligences et les risques de non-respect des échéanciers.

L'IGE considère que les missions de la Division Budget et Performance devraient être reprécisées pour lever toute équivoque.

## 2. Nécessité d'améliorer l'organigramme de SAPCO-SENEGAL

Par délibération du 31 janvier 2017, le Conseil d'administration de SAPCO-SENEGAL a adopté un nouvel organigramme découlant de ses missions étendues par le décret n° 2004-1185 du 27 août 2004.

La nouvelle structuration se présente comme suit :

- le Président du Conseil d'administration ;
- le Directeur général et les services rattachés : l'Auditeur interne, le Contrôleur de Gestion, le Conseiller juridique et Contentieux et la Cellule Communication ;
- le Secrétariat général et les services rattachés : la Cellule de passation des marchés, la Cellule informatique, le Conseiller

en Stratégies et Prospective et le Conseiller en Planification financière ;

- la Direction Etudes et Acquisition foncière, avec trois (03) divisions composées de services ;
- la Direction Aménagements et Travaux, avec deux (02) divisions dont l'une est subdivisée en services ;
- la Direction administrative et financière, avec deux (02) divisions composées de services ;
- la Direction Investissement et Partenariats, avec deux (02) divisions décomposées en services ;
- la Direction Gestion des Stations, avec six (06) zones dont celle de Dakar, composée de services.

Au passage, il y a lieu de noter le retard important dans l'adaptation de l'organigramme aux nouvelles missions de SAPCO-SENEGAL.

L'examen de la nouvelle distribution des structures et le processus de sa mise en œuvre ont permis de constater que :

- la suppression et la création de directions se font par notes de service. C'est ainsi que la Direction commerciale qui existait dans l'ancien organigramme a été recréée sans recours à la procédure appropriée ;
  - le rattachement de certains services ou fonctions n'a pas été clairement déterminé ;
  - certaines créations ou rattachements de services paraissent peu appropriés :
- ✓ la Direction Etudes et Acquisition foncière et la Division des Ressources humaines ne sont pas réellement fonctionnelles, faute de personnel ;

- ✓ le Service administratif et Gestion des Equipements est rattaché à la Division des Ressources humaines dont la compétence ne devrait pas s'étendre à la gestion matérielle ;
- ✓ le Service du Recouvrement pourrait intégrer la Direction administrative et financière pour un meilleur suivi des encaissements et de la régularité des fonds.

☞ **Un organigramme est un outil fondamental de management, en ce qu'il indique, notamment, les différentes relations organisationnelles et fonctionnelles au sein d'une structure. Aussi, doit-il être pertinent et opérationnel.**

## SECTION 2 : CADRE FONCTIONNEL

L'IGE constate la persistance, dans les administrations décentralisées, de dysfonctionnements déjà signalés dans ses rapports précédents et relatifs, notamment, à la gestion des ressources humaines, particulièrement pour ce qui concerne le recrutement.

Elle relève, par ailleurs, que les administrations décentralisées font face, quelquefois, à des contentieux à fort enjeux financiers qui appellent à un accompagnement et à un meilleur encadrement dans le suivi de ces dossiers au niveau de la Justice.

## **SOUS-SECTION 1 : IRREGULARITES DANS L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

L'examen de la gestion des ressources humaines au CETUD et à SAPCO-SENEGAL révèle des dysfonctionnements qui ont, notamment, pour origine une absence de cadre de référence, d'une part, et une confusion dans l'administration et la gestion des personnels, d'autre part.

### **A. Absence de cadre de référence**

Il a été relevé une référence inadéquate à une convention collective à l'occasion de la vérification du CETUD.

Le décret n° 2001-557 du 19 juillet 2001 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CETUD renvoie, pour le statut du personnel, à la réglementation du Travail régissant le secteur privé, aussi bien pour le directeur général et le personnel que pour le PAP, considéré comme un salarié de l'entreprise. Dans ces conditions et en l'absence d'accord d'établissement, ce sont les dispositions du Code du Travail et les clauses des conventions collectives qui doivent s'appliquer à l'ensemble du personnel en service au CETUD.

Pour les fonctionnaires, le décret précité rappelle que, conformément aux dispositions de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 portant Statut général des fonctionnaires, modifiée, les agents de l'Etat en position de détachement auprès du CETUD restent soumis au régime de leurs corps d'origine. Ils perçoivent les mêmes traitements et avantages que ceux qui sont accordés au reste du personnel.

Or, le CETUD se réfère à la Convention collective des Auxiliaires de Transport (CCAT) pour fixer les conditions de travail et les classifications professionnelles. Outre l'obsolescence de nombreuses clauses de cet accord collectif signé le 16 décembre 1957, les classifications qui auraient dû être négociées et figurer en annexe de la Convention collective nationale interprofessionnelle (CCNI) de 1982 ne sont pas jusque-là élaborées, sous l'égide du Ministre chargé du Travail.

Le fait que le CETUD se réfère à cette convention suscite des interrogations puisque son champ d'application concerne les rapports de travail dans les établissements dont les activités principales sont notamment : « *(1°) Les entreprises d'acconage, de manutention et de transit ; les magasins généraux, docks et entrepôts ; les commissionnaires agréés en douane, les transitaires, les consignataires de navires ; les commissionnaires de transport ; les agences de voyages ; (2°) Les établissements de transports maritimes dont les activités principales sont celles énumérées au 1° ci-dessus ; (3 °) Les services de transport fluviaux, lagunaires et de remorquage, les services de transport automobile, les ateliers de réparations mécaniques et navales* ».

Les activités du CETUD n'entrent donc pas dans le champ d'application des branches professionnelles précitées. Il en résulte une absence de liens entre les classifications retenues pour les agents du CETUD et celles qui sont prévues dans cette convention. C'est ainsi que des erreurs et incohérences ont été relevées sur les classifications professionnelles contenues dans la plupart des contrats de travail :

- les personnels cadres : vingt-deux (22) agents classés dans ce groupe socioprofessionnel sont à la catégorie C3, c'est-à-dire à la même catégorie que le PAP et le directeur général. Or, tous ces personnels, à l'exception du PAP, sont sous la subordination du directeur général qui est lui-même classé à la catégorie C3 (tel que prévu par la CCAT). Parmi les cadres, un ingénieur est classé à la catégorie C1A qui ne correspond, d'ailleurs, à aucun des profils définis par la CCAT pour ce poste ;
- les agents de maîtrise : la même analyse peut être faite pour ce groupe qui compte huit (08) agents, car toutes les assistantes sont classées à la même catégorie (M1), alors que, dans la CCAT (emplois généraux), n'y sont prévus que les secrétaires de direction ainsi que certains comptables ;
- les « *personnels d'appui* » sont tous classés à la 5<sup>ème</sup> catégorie. Les femmes de ménage sont classées à la 3<sup>ème</sup> catégorie, alors que ce type de profil ne nécessite pas de qualification particulière. La CCAT les classe à la 1<sup>ère</sup> ou à la 2<sup>ème</sup> catégorie.

Outre l'absence de concordance entre la classification et le contenu des postes ainsi que les confusions dans les relations hiérarchiques, le non-éclatement des éléments de salaire a une incidence sur le calcul des cotisations sociales. Tel est le cas, en particulier, des agents considérés, à tort, comme des cadres du fait du niveau de leur rémunération globale. Leur affiliation au régime complémentaire des cadres de l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) accroît la masse salariale du CETUD.

Les manquements relevés pourraient s'expliquer par le fait que, contrairement aux établissements publics à caractère

industriel ou commercial (EPIC), aucun cadre réglementaire spécifique ne définit le statut des Etablissements publics à caractère professionnel (EPP) au Sénégal. Il n'existe pas, non plus, de cadre réglementaire particulier applicable au personnel de cette dernière catégorie d'établissement public, à l'image du décret n° 76-122 du 03 février 1976 portant règlement d'application de la loi n° 72-80 du 26 juillet 1972 fixant le régime général applicable au personnel des EPIC.

En tout état de cause, la référence à la CCAT ne se justifie pas.

L'IGE considère que la solution à cette problématique est l'adoption d'un cadre réglementaire régissant le statut du personnel des établissements publics à caractère professionnel, à l'instar de ce qui a été fait pour les EPIC.

Pour les classifications professionnelles, un accord collectif d'établissement devra être négocié au sein de l'établissement entre la direction générale et les représentants du personnel avec l'appui de l'Administration du Travail.

**L'IGE recommande d'initier un projet de décret fixant le cadre statutaire du personnel des établissements publics à caractère professionnel, à l'instar de ce qui a été fait pour les EPIC à travers le décret n° 76-122 du 03 février 1976 portant règlement d'application de la loi n° 72-80 du 26 juillet 1972 fixant le régime général applicable au personnel des établissements publics à caractère industriel ou commercial.**

## B. Anomalies dans l'administration et la gestion des ressources humaines

Plusieurs types d'anomalies ont été notés dans l'administration et la gestion des ressources humaines au niveau des entités contrôlées par l'IGE. Elles concernent les procédures de recrutement, les statuts des personnels et les outils de gestion.

Il a été relevé, au CETUD, un certain nombre de cas de violation des règles de transparence fixées par les Manuels de procédures qui exigent un appel à candidature pour le recrutement de personnels cadres.

Ainsi, le recrutement de quatre (04) cadres, durant la période couverte par les investigations de l'IGE, ne s'est pas déroulé de façon optimale suivant les procédures prévues. Deux (02) ont été recrutés alors qu'ils n'avaient pas l'expérience professionnelle requise, tandis que deux (02) autres l'ont été sans appel à candidature.

Les personnes impliquées dans le processus de recrutement, selon le manuel de procédures du CETUD, sont le Directeur général, le Directeur administratif et financier, le responsable du service concerné, le Chef de la Division Ressources Humaines, le cabinet de recrutement ou la commission interne de recrutement, le médecin du travail et le postulant.

Il est apparu que ni un cabinet de recrutement, ni les responsables sus désignés n'ont été associés à ce processus.

L'absence d'appel à candidature et le défaut de publication par affichage des postes à pourvoir ne sont pas, aussi, de nature à favoriser la promotion interne qui, au demeurant, constitue une bonne pratique.

A SAPCO-SENEGAL, les décisions viennent des hauts responsables qui reçoivent les candidatures et y apposent des annotations, alors qu'ils ne sont censés intervenir que lors de la phase de validation, *a posteriori*. Leur intervention à ce stade de la procédure peut influencer et orienter le recrutement. Qui plus est, la commission de recrutement des cadres, instituée par note de service, n'est pas opérationnelle.

Il n'existe aucun document de synthèse retraçant l'historique des recrutements. Les dossiers consultés ne permettent pas de s'assurer que les agents choisis à l'issue d'un processus de sélection l'ont été sur la base des demandes d'embauche reçues.

**L'IGE estime que les organismes publics doivent veiller au respect des procédures en matière de recrutement et de nomination aux postes établies, notamment par les Manuels de procédures, ou consacrées par les bonnes pratiques, afin de garantir la transparence et d'assurer la sérénité du climat social.**

Un autre type d'anomalie est l'hétérogénéité des statuts et des contrats des agents.

Au CETUD, l'examen des relations contractuelles révèle une variété de contrats qui ne sont pas soumis au même régime juridique, au regard de la spécificité de l'entité qui, en tant qu'établissement public à caractère professionnel, continue de jouer un rôle d'agence d'exécution de projets sur financement extérieur.

L'hétérogénéité des statuts et des types de contrats rend complexe leur gestion, alors que le décret portant création du CETUD dispose que « *le personnel est géré suivant les règles du droit privé* ». Ainsi, les contrats de travail renvoient au Code du Travail, à la CCNI et à la CCAT.

De nombreux manquements et confusions sont relevés. Ils portent, notamment, sur des :

- agents fonctionnaires, qui doivent être en position de détachement mais dont la situation n'est toujours pas régularisée ;
- contrats de travail à durée déterminée (CDD) et des contrats de « *prestataires de service* » concernant, le plus souvent, des postes de travail permanents inscrits ou non dans l'organigramme ;
- travailleurs liés par des contrats de « *consultants* » rémunérés par le CETUD sur les ressources du projet BRT.

Il a été relevé, par ailleurs, le cas d'un poste fictif « *occupé* » par un cadre qui a quitté le CETUD depuis plusieurs années et qui continue à y être rémunéré. Dans la liste des effectifs par type de contrat, celui du cadre concerné figure parmi les CDI. Recruté au CETUD en 2007, il a été nommé, dix (10) ans plus tard, directeur d'une administration centrale.

Quelques mois après cette nomination, le Directeur général du CETUD a nommé l'intéressé comme chargé de mission. Il s'agissait, en fait, d'un artifice pour justifier le maintien d'un certain niveau de revenu, alors que son traitement aurait dû être supporté par l'Etat, suivant la grille des salaires applicable aux directeurs nationaux qui ne sont pas agents de l'Etat. En effet, il n'effectuait aucune prestation de travail pour le compte du CETUD pouvant justifier une rémunération.

De surcroit, la même personne est désignée en qualité de représentant titulaire de l'autorité de tutelle à l'Assemblée plénière du CETUD.

Ainsi, plusieurs irrégularités et incompatibilités sont relevées :

- le cumul entre le poste de Chargé de Mission du Directeur général (donc salarié de l'entreprise) et les fonctions d'administrateur au sein de l'organe délibérant du même établissement ;
- le cumul entre les fonctions de Chargé de mission et de directeur national ;
- le maintien de sa rémunération par le CETUD, alors qu'il a quitté l'établissement.

A SAPCO-SENEGAL, il a été relevé que, si le personnel permanent recruté sur la base de contrats à durée indéterminée et de contrats à durée déterminée pose moins de problème, il en est autrement du personnel temporaire que la société fait tourner, mensuellement, par note de service, pour éviter de leur conférer le statut d'agent permanent.

Cette situation qui concerne une centaine d'agents par mois, et observée dans diverses structures publiques, pourrait être source de contentieux multiples. Il s'y ajoute que les cotisations sociales pour ce genre de personnel ne sont généralement pas (re)versées.

**L'IGE appelle à un strict respect de la réglementation du travail temporaire et au versement régulier des cotisations sociales.**

Relativement aux outils de gestion, divers manquements ont été notés.

A SAPCO-SENEGAL, il a été relevé le défaut de fiches de postes. Le Chef de la Division des Ressources humaines n'en dispose pas.

Dans le cadre d'un processus de recrutement, la fiche de poste met en lumière les objectifs et les caractéristiques du travail à réaliser. Une fois que la personne a intégré l'entreprise, cette fiche devient utile au suivi de l'exécution des tâches qui lui sont confiées et sert de référence à l'évaluation annuelle.

Elle clarifie le travail et les responsabilités de chacun et permet au chargé des ressources humaines de gérer la carrière des agents. La fiche de poste doit, par conséquent, décrire le plus fidèlement possible le travail à accomplir par chaque agent. Selon les opportunités, la fiche de poste peut, également, inclure les évolutions possibles du poste.

Il a été noté, également, que le tableau de suivi du personnel et des emplois n'est pas mis à jour par rapport aux changements de postes (affectations) et de statuts (recrutements de temporaires ou modifications de contrats) décidés par le directeur général.

## **SOUS-SECTION 2 : NECESSITE D'UN MEILLEUR ENCADREMENT DU CONTENTIEUX JUDICIAIRE**

Les administrations décentralisées sont, souvent, confrontées à des contentieux à forts enjeux financiers dont certains tardent à être dénoués. Le recours à l'Agence judiciaire de l'Etat (AJE) faciliterait davantage la résolution de ces litiges.

### **A. Contentieux non encore dénoués**

SAPCO-SENEGAL est confrontée à plusieurs contentieux qui ont trait, en général, à une procédure d'expulsion pour défaut de paiement de loyer.

Ainsi, elle est en contentieux, depuis plus d'une dizaine d'années, avec un groupe hôtelier. Ces différends sont relatifs, notamment, à :

- une expulsion pour défaut de paiement de loyer contre un réceptif dudit groupe, suite à une condamnation en référé, en 2006, par le Tribunal régional Hors classe de Dakar, infirmée par la Cour d'appel de Dakar en 2009 ;
- une délivrance de bail que SAPCO-SENEGAL n'aurait pas effectuée au profit du groupe et qui lui a valu une condamnation sous astreinte de sept cent cinquante mille (750 000) francs CFA par jour de retard, pour compter du 13 juillet 2006 ; suite à un appel, l'ordonnance du juge d'instance a été confirmée par la Cour d'Appel de Dakar ;
- une demande en paiement de dommages et intérêts pour avoir empêché la restructuration de deux (02) hôtels du groupe, pour laquelle SAPCO-SENEGAL a été condamnée, en 2007, à payer la somme de sept cent cinquante millions (750 000 000) de francs CFA ;
- une assignation en liquidation d'astreinte de cent soixante-huit millions (168 000 000) de francs CFA servie à SAPCO-SENEGAL pour une audience du 29 mars 2007 par le Président du Tribunal régional de Thiès qui l'a finalement liquidée le 15 mai 2008. Un appel a été relevé de cette affaire, qui a vu la confirmation de l'ordonnance en toutes ses dispositions. Une saisie-attribution de créances au profit d'un des hôtels a été pratiquée avant l'ordonnance de mainlevée du 21 novembre 2008 ;
- une demande d'exécution d'un protocole d'accord homologué sous astreinte d'un million (1 000 000) de francs CFA par jour de retard à l'encontre de SAPCO-SENEGAL. Le groupe hôtelier demandeur, débouté, a interjeté appel.

Tous ces contentieux judiciaires ont eu pour effet de faire supporter à SAPCO-SENEGAL des frais d'avocat et de procédure assez importants. A titre illustratif, rien que les honoraires des avocats ont été estimés à cent quarante-quatre millions trois cent vingt-cinq mille cinq cent sept (144 325 507) francs CFA, selon une lettre adressée aux autorités par la société.

Ce dossier a été transmis à l'AJE qui a procédé au paiement d'un acompte sur la somme due.

L'IGE a recommandé l'institution d'un comité ad hoc réunissant les services des ministères chargés du Tourisme, des Finances et de la Justice pour dénouer les contentieux opposant SAPCO-SENEGAL au groupe hôtelier concerné.

Par ailleurs, il est à retenir qu'au-delà de ce dossier, il serait indiqué d'asseoir des principes directeurs pour l'encadrement et l'accompagnement des administrations décentralisées et des entités du secteur parapublic sur tout contentieux qu'elles seraient amenées à connaître et qui pourrait avoir des conséquences directes ou indirectes sur la trésorerie de l'Etat.

Cette situation est un bon prétexte pour présenter l'AJE, avec l'objectif de trouver les voies et moyens d'optimiser l'utilisation de ses compétences.

## B. Optimisation de l'utilisation des compétences de l'AJE

Au vu des missions qui lui sont assignées, l'AJE a un périmètre d'intervention circonscrit au contour de l'Etat entendu au sens central du terme. Les dispositions réglementaires qui régissent son domaine de compétences lui donnent, toutefois, la possibilité d'accompagner les administrations décentralisées et les organismes du secteur parapublic. Cette opportunité devrait être mieux saisie par les entités considérées.

### 1. Périmètre d'intervention

Les missions de l'AJE trouvent leur fondement dans les dispositions du décret n° 70-1216 du 07 novembre 1970 portant création d'une agence judiciaire de l'Etat et fixant ses attributions ainsi que de celles du décret n° 2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan qui lui confèrent le monopole de la représentation de l'Etat dans toutes les affaires contentieuses nationales ou internationales, en action comme en défense.

Il est à noter, à ce titre, qu'en dehors des contentieux fiscaux, domaniaux et douaniers, qui relèvent des administrations compétentes en ces matières, toute action portée devant les tribunaux et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur doit, sauf exception prévue par un texte spécial, être intentée, à peine de nullité, par ou contre l'Agent judiciaire de l'Etat. Ce dernier est chargé, plus particulièrement, d'exercer les poursuites pour le recouvrement des créances de l'Etat, en dehors des questions

fiscales et domaniales, et, dans ce cas, peut émettre des titres de perception ayant force exécutoire.

Ainsi, l'Agent judiciaire de l'Etat reçoit les assignations, plaintes, requêtes et autres réclamations émanant des personnes physiques ou morales comme en disposent, notamment, le Code de Procédure civile et le Code de Procédure pénale.

C'est à ce titre qu'il est aussi :

- habilité à porter plainte auprès des parquets compétents pour les infractions commises au préjudice de l'Etat et de ses démembrements ;
- destinataire en sa personne ou en ses bureaux des citations et assignations, ainsi que des requêtes introductives d'instances servies ou notifiées à l'Etat ;
- ampliaitaire des rapports d'organismes de contrôle administratif, des procès-verbaux de police et de gendarmerie et autres documents constatant des infractions commises au préjudice de l'Etat.

L'Agent judiciaire de l'Etat est aussi habilité à transiger, sous l'autorisation du Ministre chargé du Portefeuille de l'Etat, avec les victimes des activités de l'Etat (rupture des contrats de quelque nature qu'ils soient, contentieux des travaux publics, contentieux de la commande publique, modifications législatives ou réglementaires causant un dommage, accidents de véhicules ou de matériel roulant de l'Etat...).

Il est à noter, par ailleurs, qu'il est également Conseil juridique de l'Etat. A ce titre, il effectue des consultations pour l'Etat et ses démembrements. Cette fonction consultative est souvent requise pour les projets de textes de loi, de décret ou de contrat administratif. A cela, s'ajoute

le contentieux de l'arbitrage international auquel il est, de plus en plus, fait recours malgré sa complexité.

Il convient, enfin, de signaler la spécificité de la poursuite des infractions portant sur les deniers publics qui lui est aussi dévolue. C'est la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal, modifiée, qui consacre, en son article 152, l'infraction de détournement ou de soustraction portant sur les deniers publics. S'agissant de ces infractions, ainsi que de celles qui leur sont connexes et qui existent dans le corpus pénal, l'Agent judiciaire de l'Etat se constitue valablement partie civile, avec ou sans la structure en cause, pour réclamer la réparation du préjudice subi.

Il apparaît, en définitive, que l'AJE évolue dans un périmètre qui se limite à l'Administration centrale. Il n'en reste pas moins que les dispositions réglementaires qui régissent ses activités offrent quelques opportunités aux administrations décentralisées et aux entreprises du secteur parapublic pour profiter de ses compétences.

## 2. Nécessité de profiter des opportunités offertes

Les administrations décentralisées et les entreprises du secteur parapublic, du fait de leur statut, ont la capacité d'ester en justice. L'AJE ne peut, par conséquent, s'impliquer d'office dans le contentieux qui les oppose à des tiers.

Parmi les textes qui confèrent à ces entités la capacité de prendre en charge leur contentieux, il convient de citer notamment, au-delà de l'Acte uniforme révisé de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic

et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique et la loi d'orientation n° 2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution.

Il est à noter qu'en dehors des aspects juridiques ci-dessus, la non-implication de l'AJE dans le contentieux des administrations décentralisées et des entreprises du secteur parapublic trouve aussi une explication budgétaire.

Il s'est agi, à l'origine, de renforcer l'autonomie de ces entités, dans un souci d'apporter plus de souplesse dans leur gestion et d'améliorer leurs performances. Cette option recommandait aussi de distinguer leur budget de celui de l'Etat central, aux fins d'alléger le Trésor public.

Cette préoccupation ressortait déjà de l'exposé des motifs de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 susmentionnée qui précise : « *Fort de l'expérience acquise ces deux dernières années en matière d'organisation et de contrôle des entreprises publiques et eu égard aux grandes orientations de la politique économique et financière de l'État, une nouvelle étape peut aujourd'hui être franchie. Elle permettra de créer un cadre institutionnel propre à insuffler un dynamisme nouveau aux entreprises publiques et à améliorer leur potentiel de production. Les finances publiques se trouveront ainsi soulagées d'une partie des charges qui pesaient sur elles... »*

Les dispositions de l'article 84 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique viennent préciser les modalités de cette séparation des budgets en indiquant que « *Les dépenses de l'Etat sont autorisées par le Parlement. Celles des autres organismes publics sont autorisées par leur conseil*

*d'administration ou organes délibérants en tenant lieu* ». Il en découle que ces entités doivent prendre en charge leurs contentieux et les condamnations pécuniaires éventuelles.

Il est à noter, dans la même perspective, que les dispositions de l'article 25 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 visée plus haut, en posant le principe de l'impossibilité d'utiliser une procédure d'exécution forcée contre les établissements publics, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ayant pour objet exclusif l'exploitation d'une concession de service public, n'appellent pas, pour autant, le Trésor public à venir en subrogation au paiement des dettes des entités considérées. Il est plutôt retenu une démarche d'inscription d'office dans le budget de l'entité en cause. Les dispositions considérées précisent à cet effet que « ... *le créancier muni d'un titre exécutoire peut, après vaine mise en demeure adressée au directeur général de l'entreprise, obtenir à la diligence du Ministre chargé des finances l'inscription d'office de ses créances au titre des dépenses obligatoires* ».

Au vu de ce qui précède, il est à retenir que le dispositif réglementaire qui régit les activités de l'AJE ne saurait s'accommoder d'une prise en charge, par cette dernière, du contentieux des administrations décentralisées et des entreprises du secteur parapublic. C'est pourquoi, l'Agent Judiciaire de l'Etat sollicite, le plus souvent, sa « *mise hors de cause* » pour éviter des condamnations solidaires. Généralement, les juridictions le confortent dans cette posture, en rendant une décision dans ce sens.

Il y a lieu de signaler, toutefois, que les dispositions de l'article 129 du décret n° 2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan précisent que « *L'Agence judiciaire de l'Etat exerce en outre une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance dans les matières relevant du droit auprès des structures du Ministère de l'Economie et des Finances ou à la demande des autres administrations de l'Etat, des établissements publics, des agences et autres organismes publics assimilés. Elle peut aussi agir aux côtés des représentants légaux des entreprises du secteur parapublic ou au besoin les suppléer, pour leur représentation en justice* ».

Cette disposition pose ainsi le principe d'une possibilité d'assistance encadrée de l'AJE aux organismes publics d'une manière générale. L'IGE note que cette faculté n'a pas toujours été utilisée opportunément par ces derniers, même s'il a été noté que, sur ces cinq dernières années, l'AJE a accompagné, en conseil, dans différentes procédures, diverses entités publiques comme la Radiodiffusion Télévision sénégalaise (RTS), l'Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat (AGPBE), la Société nationale d'Electricité du Sénégal (SENELEC), la Société nationale LA POSTE et la Caisse nationale de Crédit agricole du Sénégal (CNCAS) devenue la Banque agricole.

Néanmoins, il a généralement été constaté que les contentieux des organismes publics peuvent, dans certaines circonstances, être sources de risques pour le budget de l'Etat.

Il s'y ajoute que de récents développements étendent le périmètre du champ de la dette publique aux organismes publics (agences, établissements publics, sociétés nationales). Même si un lien direct ne peut être établi entre l'endettement d'un organisme public et l'existence de risques de contentieux à forts enjeux financiers, il apparaît que ces entités seront, de plus en plus, prises en compte dans les risques budgétaires de l'Etat.

Il convient, à ce titre, de mettre en place un dispositif plus systématique d'encadrement des organismes publics par l'AJE, sans enfreindre, par ailleurs, leur autonomie et le principe de la séparation des budgets.

Cette approche pourrait être consacrée par le biais d'une modification du décret n° 70-1216 du 7 novembre 1970 portant création d'une agence judiciaire de l'Etat et fixant ses attributions. Le cas échéant, cette opportunité devrait être saisie pour mettre à jour ledit décret et le compléter par certaines attributions qui ont été conférées à l'AJE, par le décret n° 2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

Il est à noter que cette solution nécessiterait des mesures d'accompagnement au profit de l'AJE, notamment en moyens humains et financiers.

**L'IGE recommande l'encadrement et l'accompagnement par l'Agent judiciaire de l'Etat des administrations décentralisées et des entités du secteur parapublic, sur tout contentieux qu'elles seraient amenées à connaître et qui pourrait avoir des conséquences directes ou indirectes sur la trésorerie de l'Etat.**

## CHAPITRE II

# GOUVERNANCE FINANCIERE

La gouvernance financière des administrations décentralisées est abordée pour analyser les règles et procédures de préparation et d'exécution du budget de ces entités.

### SECTION 1 : PROCEDURES BUDGETAIRES ET CADRE COMPTABLE

Cette section concerne, d'une part, le cadre budgétaire, c'est-à-dire les règles de gestion propres aux structures analysées et, d'autre part, le cadre comptable.

#### SOUS-SECTION 1 : PROCEDURES BUDGETAIRES

Au-delà du cadre général prévu par les textes réglementaires, les procédures budgétaires sont généralement consignées dans un manuel. Or, il peut arriver que soit ce document ne comporte pas l'intégralité des procédures, soit il n'est pas officiellement adopté.

Dans les entités décentralisées couvertes par les missions de l'IGE, il a été constaté que le manuel de procédures administratives, financières et comptables comporte des insuffisances, notamment au regard de la gestion budgétaire. L'absence de règles de gestion des immobilisations est aussi un travers parfois relevé.

## A. Cycle budgétaire incomplet

Comme indiqué précédemment, les dispositions de l'article 36 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique précisent que « *Chaque entreprise du secteur parapublic dispose d'un manuel de procédures, dont l'application fait l'objet d'un contrôle permanent par un contrôleur interne...* ».

A SAPCO-SENEGAL, la procédure d'élaboration budgétaire, telle que définie dans le manuel, est incomplète. Ce manuel n'est pas exhaustif en ce sens qu'il ne prend pas en compte le processus d'estimation des prévisions budgétaires de la société, ainsi que leur approbation. Il occulte, ainsi, des phases importantes d'élaboration du budget.

En outre, la revue du manuel de procédures administratives, financières et comptables met en exergue les principales failles suivantes :

- les schémas comptables associés aux principaux événements devant faire l'objet d'un enregistrement ne sont pas définis de manière exhaustive ;
- les fonctions et responsabilités des agents concernés ne sont pas délimitées ;
- les flux de transactions, les contrôles associés et le flux documentaire ne sont pas précisés ;
- les règles de gestion et le système d'information comptable n'y sont pas suffisamment détaillés ;
- les mises à jour ne sont pas intégrées.

## B. Défaut de prise en charge de la gestion des immobilisations

Au CETUD, il a été constaté que les règles de gestion des immobilisations ne sont pas décrites dans le manuel de procédures.

Ces règles s'avèrent nécessaires car permettant de définir et de déterminer :

- la nomenclature des immobilisations ;
- le seuil d'immobilisation permettant de distinguer les charges des immobilisations ;
- les principes de valorisation ;
- la gestion fiscale et le traitement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- les modes d'amortissement ;
- les durées de vie retenues pour chaque bien.

Le manuel de procédures ne prend pas en compte, également, le volet « *Inventaire des immobilisations* ». Il ne traite d'aucune forme de gestion concernant ces immobilisations et ne comporte qu'une infime partie traitant de leur cession.

Or, conformément à l'article 38 du décret n° 2012-92 du 11 janvier 2012 portant Plan comptable de l'Etat, un inventaire est effectué à la fin de chaque exercice afin de déterminer la performance de la société.

Tous ces manquements empêchent une gestion optimale des immobilisations qui constituent les biens les plus durables de l'entité économique.

☞ **Les organes de gestion des administrations décentralisées et des entreprises du secteur parapublic doivent veiller au respect des règles de comptabilisation des immobilisations qui sont des actifs substantiels de leur patrimoine.**

Par ailleurs, il convient de rappeler que le manuel de procédures doit être le fruit d'un processus dont la dernière phase est son approbation par l'organe délibérant. Cependant, cette exigence n'est pas toujours respectée.

Ainsi, le CETUD dispose d'un Manuel de Procédures administratives, financières et comptables, conformément à l'Acte uniforme de l'OHADA sur le Droit comptable. Toutefois, bien que mis en œuvre, ce manuel n'est pas approuvé par son organe délibérant, à savoir l'Assemblée plénière.

## **SOUS-SECTION 2 : CADRE COMPTABLE**

Les développements suivants se rapportent particulièrement à la comptabilité des matières qui est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens meubles et immeubles, des stocks autres que les deniers et valeurs.

Elle était régie, sur la période couverte par les investigations de l'IGE, par 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, complété par l'Instruction générale n° 04/MEF/DGF/DMTA du

08 mars 1988 qui, depuis, a été abrogé et remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières.

Sa tenue est assurée à partir de documents et registres formalisés, notamment les bons d'entrées et de sorties. Elle permet de connaître, en permanence, les mouvements de stock et l'existant en quantité. Elle concerne tous les éléments de stock et non exclusivement les matières.

Au CETUD et à SAPCO-SENEGAL, diverses anomalies ont été constatées sur la comptabilité des matières.

## **A. Dysfonctionnements dans la comptabilité des matières**

Les dysfonctionnements constatés sont relatifs à la tenue des opérations courantes et aux opérations de réforme.

### **1. Tenue des opérations courantes**

Au cours de la période sous revue, ont été notés à SAPCO-SENEGAL des manquements qui, du reste, sont largement répandus dans les entités décentralisées.

D'abord, il a été constaté que, pour procéder à l'inventaire des matières et à l'enregistrement des mouvements tels que les entrées et les sorties, les comptables utilisent des fichiers d'une base de données, en lieu et place des documents prévus par la réglementation, notamment par l'article 18 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 devenu article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. Il s'agit, notamment, du livre-journal, du grand livre des comptes et des registres auxiliaires.

Ensuite, après l'inventaire des matières, il n'est pas toujours procédé à l'établissement d'un bon d'entrée n° 1, ce qui empêche de disposer, au cours de la gestion, de bons d'entrée numérotés de manière chronologique et ininterrompue.

En outre, pour la gestion des stocks, des fiches de consommation comportant toutes les mentions requises ne sont pas systématiquement tenues pour tous les groupes de matières ni arrêtées à la fin de chaque mois et jointes aux bons de sortie définitive.

Enfin, en ce qui concerne les acquisitions d'un montant supérieur à trois cent mille (300 000) francs CFA, en dépit du fait qu'elles sont régulièrement réceptionnées, les procès-verbaux de réception ne sont pas joints aux bons d'entrée. Une simple fiche comportant des mentions tient lieu d'acte justificatif de la réception, en dehors de tout enregistrement dans le livre-journal ou le grand livre.

Cette manière de procéder qui est en marge des prescriptions de la réglementation empêche le comptable des matières d'assurer un bon suivi des entrées de matières et de garantir la fiabilité des écritures comptables, mais, plus grave, elle ne permet pas un contrôle des opérations par l'ordonnateur.

## 2. Les opérations de réforme

Il a été constaté, dans les entités décentralisées vérifiées, que des matériels de grande valeur se trouvent dans un état déplorable, sans faire l'objet de réforme, alors que, dans d'autres, le matériel est cédé de manière désinvolte, en violation des procédures prévues à cet effet.

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDITION DES COMPTES

# 2

La mise en réforme et la vente des biens matériels et des véhicules étaient régies par l'article 9 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. Suite aux réformes intervenues en 2018, les dispositions de l'article 9 sont désormais reprises par l'article 57 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières.

Cet article dispose que « *lorsque les objets en service ou les objets en attente d'affectation ne sont plus susceptibles d'être utilisés, ou que leur degré d'usure ou de vétusté justifie leur réforme, le comptable des matières intéressé en établit la liste qu'il adresse par la voie hiérarchique à l'autorité compétente visée à l'article 15.... Cette dernière désigne une commission de réforme de trois (03) membres au moins, dont les attributions sont permanentes ou temporaires.*

*Sont, entre autres, membres de la commission de réforme, le comptable des matières et l'ordonnateur des matières.*

*Le représentant du service chargé du contrôle budgétaire peut assister aux opérations de réforme ».*

Les autorités compétentes visées par l'article 15 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 précité sont les présidents d'institutions constitutionnelles, les ministres, les représentants légaux des collectivités territoriales, les directeurs des établissements publics nationaux et locaux, des agences et autres organismes soumis aux règles de la comptabilité publique.

Au CETUD, le comptable des matières a bien eu recours à la procédure de réforme pour des groupes électrogènes, des

ordinateurs portables, des imprimantes, des onduleurs, du matériel électronique, des climatiseurs, des meubles de bureau et des véhicules. Mais, l'examen de la procédure mise en œuvre a fait ressortir qu'aucune commission de réforme n'a été créée formellement pour constater l'état des matières, apprécier les coûts éventuels de réparation et dresser, au besoin, un procès-verbal de réforme.

La commission mise en place n'est pas une commission de réforme, mais a été instituée avec pour seule mission de procéder à la vente aux enchères des biens et matériels réformés.

Cette dernière commission dont est exclu, de surcroît, le comptable des matières, joue cependant un rôle important car elle procède au dépouillement des soumissions en quatre (04) étapes : réception des soumissions, classification par lot, ouverture, adjudication des lots au mieux disant.

Outre le non-respect des règles générales d'admission à la réforme des biens matériels et des véhicules, l'IGE a constaté que le CETUD n'a pas respecté la procédure particulière organisée par les dispositions de l'Instruction n° 19/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 relative à l'utilisation des véhicules administratifs.

Dans ces cas spécifiques, c'est la même commission créée par le directeur général qui décide de la réforme des véhicules et de la vente aux enchères. Or, l'Instruction précitée dispose que « *les véhicules qui, en raison de leur vétusté ou de leur état mécanique, sont devenus d'un entretien trop coûteux et ceux qui ne sont plus aptes à la circulation, suite à un accident, seront admis à la réforme par une commission de réforme* ».

En outre, tous les projets de procès-verbaux de réforme signés des membres de la commission désignée à cet effet doivent être visés par le Contrôleur des opérations financières (devenu Contrôleur des opérations budgétaires) et transmis à la DMTA, qui a en charge la gestion du fichier automobile de l'Etat. Celle-ci instruit les dossiers en sollicitant une expertise des véhicules par l'Agent Judiciaire de l'Etat. La proposition de réforme est approuvée par le Ministre chargé des Finances.

S'agissant de la cession des véhicules réformés, elle est organisée par le décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du Domaine de l'Etat, complété par la Note de service n° 0250/MEFP/DGF/CT ABF du 19 décembre 1996 relative aux règles applicables à la vente à l'amiable des biens dépendant du domaine mobilier de l'Etat.

En vertu de cette note de service, les véhicules administratifs réformés doivent être vendus aux enchères publiques, mais peuvent, à titre exceptionnel, être cédés à l'amiable sans aucune distinction sur le type, la marque, le caractère touristique ou utilitaire des véhicules.

En matière de vente des matériels et du mobilier de bureau, il faut souligner que le CETUD n'a pas, jusqu'ici, respecté la procédure de droit commun prévue par l'article 54 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat et les articles 35 et 36 du décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application de cette loi, en ce qui concerne le domaine privé.

En effet, la commission créée pour la vente est présidée par un commissaire-priseur, alors que l'article 53 dispose que « *les ventes du mobilier de l'Etat réformé ou non affecté ne peuvent être effectuées que par des agents assermentés du Service des Impôts et des Domaines qui en dressent procès-verbal* ».

L'article 54 précise que « *ces ventes doivent être faites par adjudication avec publicité et concurrence soit aux enchères verbales, soit par voie de soumissions cachetées. Elles peuvent toutefois, à titre exceptionnel, être consenties à l'amiable dans des conditions qui seront déterminées par décret* ».

**L'IGE recommande aux dirigeants des organismes publics concernés de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en matière de réforme et d'aliénation des mobiliers et matériels de l'Etat.**

## **B. Autres anomalies dans la comptabilité des matières**

Au-delà d'une absence d'un dispositif de suivi physique et régulier du patrimoine, notamment en ce qui concerne les immobilisations, il a été constaté des défaillances dans la nomination du comptable des matières et la gestion du carburant.

### **1. Nomination du comptable des matières**

La nomination d'un comptable est l'un des premiers actes de contrôle effectués en matière de comptabilité des matières.

Il ressort des dispositions de l'article 191 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique que « *La comptabilité des matières est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur. Les comptables des matières sont préposés à la gestion d'un ou de plusieurs magasins. Ils assurent la garde et la conservation des matériels en stock et suivent les mouvements des biens ordonnés par les ordonnateurs et leurs délégués.*

*Ils sont responsables personnellement et pécuniairement de la garde et de la conservation des existants ainsi que de la régularité des écritures comptables...».*

A cet égard, les investigations ont permis de constater que la tenue de la comptabilité des matières est assurée, au CETUD, par un agent dûment nommé par arrêté ministériel, conformément à l'article 10 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 susvisé.

Il n'en est pas de même pour SAPCO-SENEGAL, société anonyme à participation publique majoritaire, où la nomination du comptable des matières relève de la compétence du Directeur général.

Toutefois, il a été constaté qu'en l'absence de tout acte de nomination, un ancien stagiaire du Service Comptabilité des Matières, recruté par la suite en qualité de comptable, fait office de comptable des matières.

En conséquence, ce dernier exerce ses fonctions, en toute illégalité, comme comptable de fait.

Au vu de l'importance des tâches dévolues aux comptables des matières et des responsabilités qui s'y attachent, il serait de bonne pratique que les dirigeants des organismes publics désignent à cette fonction des agents ayant le niveau et la compétence requis.

Il y a lieu de se référer, à cet égard, aux dispositions de l'article 21 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières qui prescrivent la nomination d'agents de la hiérarchie B, au moins, comme comptables principaux des institutions constitutionnelles, ministères, collectivités territoriales, établissements publics, agences ou tout autre organisme public similaire.

☞ **Les comptables des matières doivent répondre à un certain profil au vu de l'importance de leurs tâches et de la lourdeur des responsabilités qui s'attachent à leur fonction.**

## 2. Gestion du carburant

L'IGE constate, régulièrement, au niveau des entités décentralisées, diverses anomalies dans la gestion du carburant, notamment celles qui suivent :

- gestion par une personne non habilitée ;
- dépassement des dotations réglementaires ;
- absence d'un carnet de bord dans les véhicules de service ou de tournée.

Il apparaît que la gestion du carburant est, souvent, confiée à une personne autre que le comptable des matières ; ce qui n'est pas conforme à la réglementation, notamment le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières qui a abrogé 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.

En effet, le carburant et, de façon générale, les matières consomptibles par le premier usage, sont classées au 2<sup>ème</sup> groupe de comptes généraux de la nomenclature des comptes et classement des matières.

Par conséquent, ces matières et consommables sont acquis et gérés par les ordonnateurs et comptables des matières suivant des procédures spécifiques.

Sur un autre registre, il est noté que les dotations allouées excèdent parfois les plafonds fixés par l'Instruction n° 019 PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 qui sont, tournées non comprises, de trois cent cinquante (350) litres par mois, pour les véhicules de fonction, et de deux cents (200) litres, pour les véhicules de service.

Par ailleurs, contrairement aux prescriptions de l'Instruction susmentionnée, il n'est pas tenu un carnet de bord pour chaque véhicule de service.

## **SECTION 2 : EXECUTION BUDGETAIRE ET GESTION COMPTABLE**

L'exécution budgétaire et financière dans les entités décentralisées couvertes par les missions de l'IGE est analysée sous l'angle de la mobilisation des ressources et de la couverture des charges. Quelques aspects financiers et comptables sont, également, abordés dans cette section.

### **SOUS-SECTION 1 : MOBILISATION DES RESSOURCES ET COUVERTURE DES CHARGES**

Le budget des entités décentralisées résulte, selon la situation, de dotations budgétaires de l'Etat et/ou de ressources propres générées par leurs activités. L'insuffisance de la couverture budgétaire tient, dans la plupart des cas étudiés, de causes structurelles, à savoir un déficit en ressources propres et de causes conjoncturelles, à savoir la faible réalisation des ressources budgétisées.

## A. Mobilisation des ressources

Il a été constaté un déficit structurel en ressources à SAPCO-SENEGAL et des difficultés de mobilisation des ressources au CETUD.

### 1. Déficit structurel en ressources

L'analyse de la situation financière de SAPCO-SENEGAL montre que cette société est confrontée, depuis plusieurs années, à des difficultés liées à son exploitation.

Sur la période allant de 2011 à 2015, elle a enregistré de faibles taux de recouvrement de ses recettes qui se présentent ainsi qu'il suit.

**TABLEAU 5 : SITUATION D'EXECUTION  
BUDGETAIRE EN RECETTES DE 2011 A 2015  
(EN FRANCS CFA)**

Exercices	Prévisions	Recouvrements	Taux d'exécution
2011	1 947 768 266	969 088 619	49,75%
2012	1 660 770 628	833 965 160	50,21%
2013	2 276 021 216	441 695 363	19,40%
2014	2 137 514 028	194 640 343	9,10%
2015	2 141 026 754	81 167 619	3,79%
<b>TOTAL</b>	<b>10 163 100 892</b>	<b>2 520 557 104</b>	<b>24,80%</b>

Il apparaît, ainsi, que la situation de SAPCO-SENEGAL est caractérisée par une faible mobilisation des recettes. Ces ressources provenaient, essentiellement, de redevances perçues des opérateurs installés sur le site de Saly. Or, l'Etat a retiré le bail accordé à la société sur ce site, par arrêté n° 007850 du 02 octobre 2012 du Ministre chargé des Finances.

En attendant de trouver des ressources alternatives, SAPCO-SENEGAL doit tirer les conséquences de cette décision et revenir à la sincérité budgétaire en revoyant à la baisse ses prévisions de recettes. En effet, il est à noter que, jusqu'ici, la société a maintenu le même niveau de prévisions budgétaires.

**L'IGE recommande que SAPCO-SENEGAL, à la faveur de son statut de société anonyme à participation publique majoritaire, travaille à la conception de projets rentables susceptibles de générer des ressources financières conséquentes.**

## 2. Difficultés de mobilisation de ressources

L'analyse des budgets successifs du CETUD depuis 2013 révèle un déficit en ressources propres capables de prendre en charge ses besoins d'investissement et de fonctionnement.

En effet, ces ressources provenant de redevances d'exploitation et du Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU) connaissent des difficultés de mobilisation.

### 2.1. Redevances d'exploitation

Elles sont générées par deux types d'activités : l'exploitation des gares routières et celle du Centre de Contrôle technique des Véhicules (CCTVA).

L'IGE s'est intéressée, particulièrement, aux redevances issues de l'exploitation du CCTVA. Elles sont versées par le fermier (VERITAS) dans un compte bancaire tenu par le CETUD, conformément aux stipulations de la convention pour la gestion de l'activité de contrôle technique des véhicules. Ces fonds ne font, cependant, pas l'objet d'inscription budgétaire par ce dernier.

Ces redevances n'ont pas été mobilisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 avec la prise de service d'un nouvel agent comptable. En effet, ce dernier a refusé de payer, à juste titre, des dépenses sur ce compte parce que, notamment, le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement du Ministère chargé des Transports terrestres n'est pas l'ordonnateur de ces fonds.

Au surplus, l'IGE considère que cette redevance ne peut pas faire l'objet d'une inscription dans le budget du CETUD en l'absence :

- d'un décret instituant la redevance sur l'activité de contrôle technique des véhicules automobiles, conformément à l'article 10 de la loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances qui dispose que « *La rémunération des services rendus de 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...* » ;
- d'une évaluation du montant de cette redevance et de sa prise en charge par la loi de finances.

Il apparaît, ainsi, que les diligences qui auraient dû être mises en œuvre suite à la signature de la convention pour permettre au CETUD de mobiliser ces ressources ne l'ont pas été, si bien

qu'au 04 janvier 2018, six cent dix-huit millions trente et un mille deux cent quatre-vingt-seize (618 031 296) francs CFA étaient en souffrance dans le compte bancaire. Ce solde s'entend après déduction des frais financiers.

Il a été noté que, antérieurement à la prise de service du nouvel agent comptable, des ressources d'un montant de deux cent soixante-douze millions six cent quarante-huit mille neuf cent cinquante (272 648 950) francs CFA ont été mobilisées et dépensées sur la base de la convention de concession et d'un arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Transports terrestres.

Cet arrêté fixe la liste des dépenses payables sur la redevance de délégation de service public relative à l'activité de contrôle technique des véhicules automobiles.

## **2.2. Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU)**

Créé par la loi n° 2003-20 du 23 juillet 2003, ce fonds qui a pour objectif de doter le CETUD de ressources durables, a fixé une contribution annuelle obligatoire de quatre cents millions (400 000 000) de francs CFA de la part, respectivement, de l'Etat, des collectivités territoriales de la Région de Dakar et du secteur privé. Ce qui représente une ressource potentielle annuelle d'un milliard deux cents millions (1 200 000 000) de francs CFA.

A ce jour, seul l'Etat s'acquitte régulièrement de sa contribution. La carence des autres parties prenantes prive, ainsi, le CETUD de ressources importantes dans la construction de son autonomie financière.

Ainsi donc, l'efficacité du financement du CETUD, à travers la mobilisation de ressources propres susceptibles de garantir son autonomie et sa pérennité, représente un important défi à relever.

#### **L'IGE recommande que :**

- toutes les diligences nécessaires soient engagées pour la mobilisation des redevances d'exploitation du Centre de Contrôle technique des Véhicules (CCTVA), conformément aux dispositions législatives et réglementaires ;**
- le Ministre chargé des Transports routiers, en rapport avec l'ensemble des parties prenantes, procède à une évaluation du dispositif de financement du Fonds de Développement des Transports urbains (FDTU) afin de doter le CETUD de ressources durables.**

### **B. Couverture des charges**

L'analyse des dépenses de SAPCO-SENEGAL et du CETUD a révélé une faible réalisation des dépenses d'investissement et un dépassement dans les charges de personnel.

#### **1. Faible réalisation des dépenses d'investissement**

L'examen de l'état d'exécution des budgets des entités précitées a fait ressortir une faible réalisation des dépenses d'investissement.

En effet, à SAPCO-SENEGAL, de 2011 à 2015, les prévisions pour le fonctionnement s'élevaient à sept milliards deux cent quarante-neuf millions soixante-treize mille cent cinquante et un (7 249 073 151) francs CFA, pour

des réalisations de trois milliards sept cent vingt et un millions cent dix-sept mille neuf cent quarante-deux (3 721 117 942) francs CFA, soit 51,42%, alors que s'agissant des investissements, pour des prévisions de vingt milliards neuf cent quarante millions huit cent quatre-vingt-neuf mille sept cent vingt-sept (20 940 889 727) francs CFA, seuls deux milliards neuf cent vingt-deux millions deux cent quarante et un mille deux cent trente-neuf (2 922 241 239) francs CFA ont été réalisés, soit 13,84%.

Sous le même rapport, la situation du CETUD n'est guère meilleure. En effet, l'examen de sa situation d'exécution budgétaire sur les cinq (05) dernières années fait apparaître le constat d'une relative faiblesse du taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement.

En effet de 2013 à 2017, sur des prévisions d'investissement de trente et un milliards six cent cinquante-trois millions cent vingt-trois mille cent quatre-vingt-six (31 653 123 186) francs CFA, seuls onze milliards neuf cent cinquante-cinq millions six cent trente-six mille trois cent quarante-trois (11 955 636 343) francs CFA ont été exécutés, soit 37,77%, et sur des prévisions de fonctionnement de quatre milliards sept cent dix millions cinq cent dix-neuf mille cent soixante-sept (4 710 519 167) francs CFA, les réalisations se sont élevées à quatre milliards deux cent soixante-onze millions quatre cent quatre-vingt-dix mille neuf cent vingt-sept (4 271 490 927) francs CFA, soit 90,64%.

Le bon niveau d'exécution du budget de fonctionnement s'explique, principalement, par l'affectation de l'intégralité de la subvention de l'Etat aux dépenses de personnel à partir de 2015.

En revanche, les difficultés relevées dans l'exécution du budget d'investissement découlent de la conjonction de deux facteurs relatifs, d'une part, au faible taux de recouvrement des recettes prévisionnelles internes du CETUD et, d'autre part, à la faible capacité de mobilisation et d'absorption des financements extérieurs.

La faiblesse structurelle du taux de recouvrement, c'est-à-dire la mobilisation des ressources internes, pose un problème sous-jacent de sincérité des prévisions budgétaires.

## **2. Des charges de personnel en dépassement budgétaire**

Entre 2011 et 2014, des dépassements budgétaires notoires ont été opérés sur les charges du personnel de SAPCO-SENEGAL. La quasi-totalité de ces dépassements n'a pas été autorisée par le conseil d'administration. Le tableau suivant en fait état :

**TABLEAU 6 : EVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL**

Années	Prévisions	Réalisations	Dépassements	Taux de dépassement
2011	386 000 000	582 990 108	196 990 108	51,03%
2012	425 000 000	640 463 797	215 463 797	50,69%
2013	569 200 000	584 918 993	15 718 993	2,76%
2014	565 000 000	697 455 855	132 455 855	23,44%
2015	648 100 000	598 019 167	néant	néant
2016	746 000 000	427 948 296	néant	néant

Il est à noter qu'autant la SAPCO n'a pas tiré les conséquences du retrait du bail de Saly, en maintenant le même niveau de prévisions budgétaires (cf. tableau 5), autant les dépenses de personnel ont été exécutées sans dépassement en 2015 et 2016.

**L'IGE considère que les entités publiques doivent, d'une part, prendre les dispositions nécessaires pour assurer une bonne mobilisation des ressources internes et des financements extérieurs sur la base de prévisions réalistes et, d'autre part, veiller à leur utilisation optimale.**

## **SOUS-SECTION 2 : ASPECTS FINANCIERS ET COMPTABLES**

L'examen de la gestion financière de SAPCO-SENEGAL fait ressortir quelques incertitudes et imprécisions dans son financement et d'autres risques pouvant entraver son bon fonctionnement.

### **A. Incertitudes et imprécisions dans le financement**

L'analyse des engagements qui lient l'Etat et SAPCO-SENEGAL révèle des risques, pour l'entreprise, de non-couverture de besoins de financement et, pour l'Etat, de financement de déficits non contrôlés.

#### **1. Risque de non-couverture de besoins de financement**

L'élargissement des compétences de SAPCO-SENEGAL, consacré par le décret n° 2004-1185 du 27 août 2004, et le retrait, en octobre 2012, du bail de Saly justifient la signature, le 21 novembre 2013, d'une nouvelle convention générale entre l'Etat du Sénégal et la société. Cette convention remplace celle du 29 août 1977.

C'est dans la même logique qu'il faut comprendre la préparation par SAPCO-SENEGAL, sur demande du Ministre chargé des Finances, d'un Plan stratégique 2017-2021, adopté par le conseil d'administration du 24 novembre 2016, et d'un projet de contrat de performance à signer avec les tutelles technique et financière.

Le contrat de performance fixe les objectifs à atteindre par la société. Il retient, en contrepartie, entre autres moyens à dégager par l'Etat pour sa mise en œuvre, une dotation financière estimée à treize milliards huit cents millions (13 800 000 000) de francs CFA.

Toutes ces mesures envisagées entrent dans la volonté de prendre en charge le déficit structurel en ressources de la SAPCO-SENEGAL signalé plus haut. Force est, toutefois, de constater que, jusqu'en décembre 2019, elles n'étaient pas encore appliquées, en l'absence de validation du contrat de performance par les autorités de tutelle. Cette situation fait peser un risque sur la couverture par SAPCO-SENEGAL de ses besoins de financement, dans un contexte où elle doit aussi rechercher et mobiliser des ressources alternatives.

**L'IGE recommande que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour mettre SAPCO-SENEGAL dans les conditions de couverture de ses besoins de financement, notamment en finalisant, dans les meilleurs délais, le contrat de performance soumis à l'Etat.**

## **2. Risque de financement par l'Etat de déficits non contrôlés**

La convention, signée entre l'Etat et la SAPCO, stipule en son article 42 : « *Au cas où il apparaît, à l'examen d'un*

*budget, que les ressources de la société seront inférieures à ses besoins, la SAPCO-Sénégal pourra, avec l'accord de son Conseil d'Administration, rechercher un complément de ressources, sur fonds d'emprunts, à moyen et long termes. Au cas où ces fonds d'emprunts seraient insuffisants ou si cette hypothèse se révélait inopérante, l'Etat s'engage par la présente convention dans les limites du plan prévisionnel d'équipement et de fonctionnement, à accompagner les programmes d'aménagement de la SAPCO-Sénégal dans le cadre, de son budget consolidé d'investissement ».*

Cette disposition introduit un biais dans la mesure où elle engage l'Etat sur des bases incomplètes et non précises. En effet, il n'y a aucun encadrement sur les conditions :

- d'adoption par SAPCO-SENEGAL d'un budget sincère et équilibré lui permettant de se passer d'une recherche automatique de ressources additionnelles, et donc à l'Etat de se trouver dans l'obligation de financer ce déficit non contrôlé ;
- d'accompagnement de l'Etat par son budget consolidé d'investissement ;
- de la contrepartie du soutien de l'Etat en termes notamment de performances et de respect des normes en la matière.

**L'IGE recommande de procéder à la relecture et, éventuellement, à la révision de la convention générale entre l'Etat et SAPCO-SENEGAL en vue de préciser, davantage, les conditions et modalités de financement à apporter par l'Etat à cette société.**

## B. Risques financiers spécifiques

Ces risques sont relatifs aux conséquences financières et budgétaires d'un redressement fiscal et à la dispersion de la trésorerie de l'Etat au profit du système bancaire.

### 1. Les impôts : poste d'ajustement ou risque budgétaire

SAPCO-SENEGAL a fait l'objet, en 2010, d'un redressement fiscal pour un montant de quatre milliards deux cent quarante et un millions neuf cent quinze mille (4 241 915 000) francs CFA dont trois milliards trois cent douze millions neuf cent soixante-quatorze mille soixante-seize (3 312 974 076) francs de droits simples et neuf cent vingt-huit millions neuf cent quarante mille neuf cent vingt-quatre (928 940 924) francs de pénalités.

Avec la résiliation par l'Etat, le 12 octobre 2012, du droit au bail de SAPCO-SENEGAL sur les terrains de Saly, la société perd ses principales sources de revenus. Dans l'incapacité d'honorer cette dette fiscale, elle a dû solliciter l'Etat pour en être déchargée.

L'examen de cette requête a abouti, en définitive, à l'octroi à SAPCO-SENEGAL d'une subvention qui couvre la totalité du montant des droits simples. Ce qui a valu à la société une mise en demeure, avant poursuites, pour le paiement du reliquat de la dette fiscale. Il s'ensuivit, en novembre 2015, l'émission d'un avis à tiers détenteur à son encontre dont l'exécution a conduit à la déduction du montant considéré sur les fonds d'investissement destinés à l'aménagement des nouveaux sites et à l'embellissement de la route d'accès de Saly.

Il apparaît, finalement, que la logique d'affranchir SAPCO-SENEGAL de ses charges fiscales, sous la forme d'une subvention d'exploitation, n'a pas été entièrement suivie,

entraînant ainsi une menace sur la réalisation de deux (02) projets qui entrent dans la dynamique de la recherche, par la société, de nouvelles sources de recettes.

**L'IGE recommande de finaliser le traitement de la dette de SAPCO-SENEGAL résultant du redressement fiscal, en appliquant, au reste des sommes non encore recouvrées par le Trésor public, le même régime que celui qui a été réservé au montant des droits simples.**

## **2. Ouverture injustifiée de plusieurs comptes bancaires**

SAPCO-SENEGAL dispose de cinq (05) comptes ouverts dans des banques de la place. Il n'est pas nécessaire que la société ait autant de comptes bancaires, car ils génèrent des frais financiers.

Au surplus, ce genre de pratique contribue à la dispersion de la trésorerie de l'Etat au profit du système bancaire.

Aussi, la Circulaire primatorale n° 04141/PM/SGG/SP du 30 octobre 2013 a-t-elle été prise afin d'amener les Institutions de la République, les services ministériels et leurs démembrements, les établissements publics, les agences et organismes publics assimilés à ne détenir qu'un seul compte bancaire.

SAPCO-SENEGAL gagnerait à rationaliser le nombre de ses comptes en perspective de l'extension du périmètre de la circulaire susvisée. En effet, en sont exclus, « *pour le moment* », selon les dispositions de cette circulaire, les sociétés nationales, les sociétés à participation publique majoritaire, les établissements publics à caractère industriel et commercial et les institutions de sécurité sociale.

**L'IGE considère que, pour éviter la dispersion de la trésorerie et minimiser les frais de tenue de compte, les organismes publics gagneraient à se conformer aux dispositions de la Circulaire primatorale n° 04141/PM/SGG/SP du 30 octobre 2013 relative à la clôture de comptes bancaires.**

## CONCLUSION

Le Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes offre l'opportunité à l'IGE de partager ses constats, analyses et conseils sur la gestion administrative, ainsi que sur la gestion financière de l'Etat et de ses démembrements.

Les observations et recommandations formulées, dans le présent rapport, s'appuient sur les missions de supervision de passation de service, de vérification et d'enquête menées auprès de ministères et organismes publics de nature diverse (direction nationale, administration de mission, établissement public à caractère professionnel, société anonyme à participation publique majoritaire).

Relativement à l'Administration centrale, la récurrence de certaines anomalies, déjà relevées dans les précédents rapports, se confirme. Il en est ainsi de la violation ou de l'usage inapproprié de textes législatifs et réglementaires.

S'agissant du non-respect de dispositions légales, le rapport, à l'instar de celui de 2017, souligne des insuffisances multiples dans la gestion des véhicules administratifs.

Les missions de supervision de passations de services entre membres du Gouvernement ont permis de relever, une fois de plus, des dérapages dans cette gestion. Les défaillances constatées, depuis l'acquisition jusqu'à la réforme des véhicules administratifs, appellent à un respect plus scrupuleux de la réglementation s'y rapportant, quoique celle-ci doive être mise à jour, sur certains de ses aspects, au regard, notamment, des dernières évolutions connues

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

dans l'architecture du Gouvernement et de celle des collectivités territoriales.

En tout état de cause, certains abus, comme l'usage à des fins privées de véhicules administratifs ou le refus de les rendre, dénotent chez les concernés un manque notoire de conscience professionnelle, voire tout simplement d'éthique. Mettre un terme définitif à ces pratiques est une nécessité impérieuse, tout comme l'est la restauration de la solennité républicaine des passations de services que certains, à tort, voudraient réduire à des activités festives ou politiques. Les rappels faits à cet égard, dans le Mémento joint au rapport, participent de cet objectif.

S'agissant de l'usage inapproprié d'un texte, il a été constaté le recours persistant au décret portant répartition des services de l'Etat comme moyen de « *création* » ou de « *suppression* » de structures.

Diverses discordances s'ensuivent entre l'organisation des départements ministériels fixée dans le décret précité et celle énoncée dans les décrets organisant ces ministères.

En plus de ces décalages organisationnels, le rapport donne quelques illustrations de modifications promptement apportées à la dénomination ou à l'objet de structures après leur « *création* ».

Force est de convenir que l'urgence dans laquelle est, généralement, préparé le décret portant répartition des services de l'Etat paraît difficilement conciliable avec une réflexion stratégique sur l'opportunité de créer une entité donnée, laquelle, du reste, est une obligation lorsqu'il s'agit

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

d'une agence ou d'une structure assimilée. L'IGE continue donc à en appeler au respect de la vocation originelle de ce texte.

Sur un tout autre registre, les vérifications effectuées dans les établissements pénitentiaires soulignent les efforts à poursuivre dans l'amélioration des conditions carcérales, comme dans l'environnement de travail du personnel de l'Administration pénitentiaire, pour se rapprocher des standards internationaux.

Quant aux enquêtes sur la gestion des bourses et les conditions d'orientation des bacheliers dans les établissements privés d'Enseignement supérieur, elles mettent en exergue la nécessité d'une bonne planification et d'une rationalisation constante des interventions de l'Etat, ainsi que l'impératif d'une optimisation de la gestion des ressources publiques.

Satisfaire à la demande d'accès à l'Enseignement supérieur de l'ensemble des bacheliers et leur consentir à tous des allocations d'études peuvent être des options légitimes de l'Etat. Toutefois, doivent toujours être recherchées la soutenabilité de ces engagements par rapport aux ressources budgétaires et leur cohérence avec les orientations stratégiques, notamment celles issues de la Concertation nationale sur l'avenir de l'Enseignement supérieur.

En outre, un cadre conceptuel clair, régulièrement évalué, un dispositif de mise en œuvre robuste, ainsi qu'une coordination ministérielle et une concertation interministérielle effectives sont quelques-uns des facteurs-clés de succès.

Des carences ont été relevées à tous ces niveaux stratégiques et opérationnels dans les enquêtes menées par l'IGE.

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Relativement aux administrations décentralisées, précisément au CETUD et à SAPCO-SENEGAL dont la gestion a été passée en revue, bon nombre de dysfonctionnements paraissent assimilables, voire parfois identiques, à ceux qui avaient été constatés dans les précédents rapports.

Outre celles constatées dans la composition et le fonctionnement des organes délibérants, les défaillances sont liées, principalement, à l'administration et à la gestion des personnels, notamment au recrutement irrégulier de personnels contractuels au moyen de contrats de « *prestation de service* », au renouvellement répété de contrats à durée déterminée et au recours à une convention collective inappropriée.

Le rapport relève, par ailleurs, la difficulté à mettre en œuvre les orientations stratégiques dégagées pour les entreprises publiques précitées en raison, entre autres, de défaillances dans la coordination de certaines politiques sectorielles.

En définitive, les manquements relevés, tant auprès de l'Administration centrale que des administrations décentralisées, démontrent, s'il en était encore besoin, l'importance de la fonction « *Contrôle* » dans le management des organisations. Elle est une exigence encore plus forte avec le basculement du Sénégal du budget de moyens vers le budget programme, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Combinée à la déconcentration de l'ordonnancement, cette (r)évolution s'inscrit dans la continuité des réformes budgétaires engagées, depuis 2011, à la faveur de la transposition des directives du cadre harmonisé des finances publiques de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA).

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Elle oblige les ministères et institutions à présenter leurs budgets en programmes associés à « *des objectifs précis définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. La mise en œuvre des programmes et leurs résultats font l'objet de suivis et d'évaluations internes et externes* ».

Dans sa mission d'encadrement et de suivi du contrôle interne, l'IGE est engagée résolument, à travers son programme d'accompagnement des inspections des ministères, à renforcer substantiellement leurs capacités en matière de suivi-évaluation, avec l'appui de l'Etat et le soutien de ses partenaires techniques et financiers.

En tant qu'organisation proactive, elle s'est attachée également, avec le concours technique de structures à l'expertise avérée et de renommée internationale, à doter les Inspecteurs généraux d'Etat de compétences en matière d'évaluation de politiques et programmes publics. Cet engagement sera maintenu au regard de l'importance que prendront, désormais, les notions d'efficacité, d'efficience et surtout de performance dans la gestion publique.



Le Vérificateur général entouré d'Inspecteurs généraux d'Etat et d'Assistants de Vérification

## MEMENTO

### LA PASSATION DE SERVICE

La continuité du service public est un des principes fondamentaux de l'Etat de droit. Selon la doctrine, elle implique que les services publics « *fonctionnent sans heurts, sans à-coups, sans arrêt* ».

La passation de service est une des modalités d'application de ce principe.

Au Sénégal, elle constitue une tradition républicaine dont certains aspects sont encadrés par des textes, tandis que d'autres reposent sur des usages.

Dans le présent mémento, il s'agit de rappeler, à des fins didactiques, le sens et la portée, les documents requis, la préparation, le déroulement et les suites d'une passation de service.

Au fil de ces développements seront indiqués, chaque fois que de besoin, les textes de référence, même si, à ce stade, il peut déjà être précisé que le dispositif réglementaire est constitué, essentiellement, de trois (03) décrets, à savoir :

- le décret n° 78-031 du 09 janvier 1978 fixant des modèles de procès-verbaux de passation de service ;
- le décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels ;
- le décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat, modifié.

## I. SENS ET PORTEE

Au Sénégal, l'expression « *passation de service* » renvoie à une pratique établie par laquelle est consacrée, formellement, la transmission de responsabilités entre l'ancien et le nouveau titulaire d'une fonction.

A ce sujet, il est utile de rappeler qu'une décision de nomination est un acte administratif unilatéral qui entre en vigueur dès sa signature par l'autorité compétente. Néanmoins, sa mise en application, autrement dit son opposabilité, est subordonnée à l'accomplissement de la formalité de la publicité. Dans le cas d'une nomination, qui est donc susceptible d'intéresser les tiers, elle doit faire l'objet de publication.

Dès que cette formalité est satisfait, l'autorité sortante n'a plus compétence pour engager ou représenter la structure, au risque de mettre en jeu sa responsabilité.

**La passation de service est un processus au terme duquel une autorité entrante reçoit le service considéré, avec l'ensemble de ses ressources humaines, financières, matérielles et logistiques qui ont fait, au préalable, l'objet d'une énumération ou d'un décompte précis par l'autorité sortante.**

**L'Inspection générale d'Etat (IGE) a une compétence élargie en matière de supervision de passation de service au sein de l'Etat. En effet, selon les dispositions de l'article 3 du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 susmentionné, elle est chargée « *de superviser les passations de service entre les membres du Gouvernement et de toute autre passation de service dont la***

**RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE  
ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES**

*supervision par l'Inspection générale d'Etat est prescrite par le Président de la République ».*

A ce titre, aucune restriction matérielle, organique ou territoriale n'est fixée à l'IGE.

Toutefois, cette clause de compétence générale est atténuée par les dispositions de l'article 2 du décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels. Elles prévoient que la supervision d'une passation de service au sein des structures d'un ministère, ou d'entités placées sous sa tutelle, est assurée par son inspection interne. Il convient de préciser que ces entités sont constituées par les agences d'exécution et les entreprises du secteur parapublic.

☞ **Sauf si elle concerne des ministres ou que l'IGE ait été désignée expressément par le Président de la République, la supervision de toute passation de service dans un ministère est assurée par l'inspection interne. Cette règle vaut pour les structures placées sous l'autorité hiérarchique du ministre comme pour celles relevant de la tutelle du département.**

Au niveau déconcentré, selon l'article 2 du décret n° 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village, modifié, le gouverneur « *...assiste obligatoirement aux passations de service entre préfets* ». Il en est de même du préfet pour celles entre sous-préfets, conformément à l'article 14 du décret précité.

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Une interprétation restrictive de ces dispositions pourrait conduire à penser au caractère exclusivement protocolaire de la présence du gouverneur ou du préfet, mais en pratique les autorités concernées supervisent ces cérémonies.

Dans le même ordre d'idées, il est à noter que la supervision des passations de service entre gouverneurs de région et leur installation subséquente dans leurs fonctions, par le Ministre de l'Intérieur, bien qu'étant une tradition républicaine, ne ressortit ni du décret relatif à ses attributions ni du décret n° 72-636 du 29 mai 1972 cité ci-dessus.

Il convient de donner une base réglementaire à ces pratiques en veillant à dissocier la supervision proprement dite de l'installation.

S'agissant des passations de service concernant les structures de l'Etat situées dans les circonscriptions administratives, elles doivent être supervisées par les inspections internes des départements ministériels, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 82-631 du 19 août 1982 relatif à ces inspections.

**Au niveau des postes diplomatiques, il n'y a pas de passation de service entre chefs de mission sortant et entrant, conformément aux usages internationaux.**

Ce fait trouve son fondement dans l'obligation pour l'ambassadeur sortant de quitter l'Etat dans lequel il était accrédité, suite à la cessation de ses fonctions. A cet effet, il doit, entre autres diligences, restituer des documents aux services du Ministère chargé des Affaires étrangères du pays accréditaire et leur communiquer ses dates de cessation

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

de fonction et de sortie du territoire, l'accréditation de son successeur étant subordonnée, notamment, à son départ effectif.

S'agissant de l'ambassadeur entrant, une fois l'agrément obtenu, les services de l'ambassade adressent une note verbale au Ministère chargé des Affaires étrangères indiquant, entre autres, le jour de son arrivée. Conformément aux dispositions de l'article 13, alinéa 2, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, la date et l'heure de cette arrivée déterminent, entre autres, l'ordre de remise des lettres de créance de l'ambassadeur.

Il s'ensuit qu'il est impossible que deux (02) ambassadeurs se retrouvent dans le même pays accréditaire. Aussi, l'usage veut-il que le sortant passe le service au chargé d'affaires ad interim.

## II. DOCUMENTS REQUIS

**Une passation de service fait l'objet d'un « *procès-verbal* » qui doit fournir des informations exhaustives et fiables sur l'entité concernée.**

**Préparé par l'autorité sortante, avant la cérémonie de passation de service, ce document a vocation à aider l'autorité entrante à comprendre le contexte d'intervention, les missions et l'organisation de la structure. Il doit, également, lui permettre d'être édifié sur les principaux dossiers et de disposer d'une situation précise sur la gestion administrative et la gestion financière.**

En pratique, c'est le Secrétaire général du ministère ou le Directeur de Cabinet du ministre qui assure la coordination de la rédaction de ce document.

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Pour une bonne administration, c'est au premier, dépositaire de la mémoire de la structure, que doit revenir la responsabilité d'assurer cet exercice. Au demeurant, l'article 5 du décret n° 2017-313 du 15 février 2017 instituant un secrétariat général dans les ministères dispose ce qui suit : « *En cas de changement de ministre, le secrétaire général assure la continuité de l'action administrative au sein du ministère. Il rend compte au nouveau ministre des réalisations et des projets de son prédécesseur* ».

L'inspection interne qui, entre autres missions réglementaires, est chargée de veiller à l'application des directives présidentielles et de contrôler tous les actes administratifs, financiers et comptables pris au sein d'un ministère, doit être étroitement associée à la coordination de la rédaction du procès-verbal de passation de service.

L'élaboration de ce document requiert anticipation et organisation pour que la cérémonie de passation de service soit préparée et déroulée avec célérité et efficacité. Ainsi, dans certains ministères, il est de bonne méthode de procéder, sur une base trimestrielle, à la mise à jour des rapports d'activités, fiches de projets et situations financières.

☞ **L'autorité sortante doit élaborer, avec méticulosité et célérité, dès l'annonce de la nomination de son remplaçant, le procès-verbal de passation de service, pour l'organisation diligente de la cérémonie éponyme.**

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Il n'existe pas de modèle-type de procès-verbal applicable à toutes les passations de service dans les structures de l'Etat. Par contre, pour celles ayant lieu au sein des départements ministériels, le décret n° 78-031 du 09 janvier 1978 fixant des modèles de procès-verbaux de passation de service en distingue trois (03), selon les acteurs concernés :

- ministres ;
- directeurs généraux ou directeurs d'une administration centrale ;
- chefs de service.

Cette formalisation faisait suite au constat par le Premier Ministre, ainsi qu'il en informait les ministres et secrétaires d'Etat, dans une circulaire du 18 juillet 1975, de la diversité et du manque d'exhaustivité des procès-verbaux, faute d'un modèle réglementairement défini.

Le décret précité oblige, en conséquence, à faire figurer au procès-verbal de passation de service :

- un exposé sommaire sur la situation de l'entité concernée ;
- une énumération des principales affaires en instance ;
- une énumération des documents confidentiels ;
- la situation des crédits budgétaires.

Outre ces prescriptions, il est d'usage d'exiger des informations précises sur les comptes ouverts dans les livres du Trésor et les banques commerciales, les arriérés de paiement éventuels, le personnel, le parc automobile, le carburant et tout autre renseignement utile.

Il s'agit, ainsi, de s'assurer que la situation décrite dans le procès-verbal est bien celle que reçoit l'autorité entrante.

## INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT

Pour le confirmer, l'autorité sortante signe une attestation sur l'honneur, jointe au document.

☞ **Le procès-verbal de passation de service doit fournir des informations exhaustives, actualisées et fiables, afin de permettre à l'autorité entrante d'engager, en toute connaissance de cause, les diligences nécessaires pour la poursuite des activités du service.**

### III. PREPARATION DE LA CEREMONIE

Lorsqu'une passation de service est supervisée par l'IGE et qu'elle concerne deux (02) ministres, sa préparation débute à la réception de l'ordre de mission désignant l'Inspecteur général d'Etat superviseur, ainsi que des décrets fixant la composition du Gouvernement et portant répartition des services de l'Etat.

S'ensuivent, à la diligence du superviseur, les activités ci-après :

- prise de contact avec le ministre sortant ou, le plus souvent, le Secrétaire général du ministère ou le directeur de son Cabinet, pour la préparation du procès-verbal de passation de service. Il doit être établi conformément au décret n° 78-031 du 9 janvier 1978 susmentionné et produit en trois (03) exemplaires destinés aux deux (02) ministres et à l'Inspecteur général d'Etat ;
- vérification du projet de procès-verbal pour s'assurer qu'il est conforme à la réglementation et, après validation, transmission au ministre entrant, pour exploitation et préparation de la cérémonie de passation de service ;

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

- échanges avec les ministres pour s'accorder sur la date, l'heure et les collaborateurs autorisés à assister à cette rencontre, notamment le Secrétaire général et le coordonnateur de l'Inspection interne.

La supervision d'une passation de service entre directeurs généraux d'agence ou d'entreprises du secteur parapublic suit le même processus.

### IV. DEROULEMENT DE LA CEREMONIE

**Selon l'usage, une cérémonie de passation de service se déroule dans les bureaux de l'autorité sortante. Elle n'est pas une rencontre festive, mais plutôt un moment crucial où la permanence du Service public prend tout son sens. La solennité et la sobriété qui siéent à cette occasion sont à l'aune du respect que tout citoyen, a fortiori tout agent public, doit vouer à l'Etat.**

Eu égard au rôle de gardienne de l'orthodoxie administrative reconnu à l'IGE, un Inspecteur général d'Etat, dans l'accomplissement de sa mission de supervision d'une passation de service, s'attache toujours à en rappeler l'importance à l'ouverture de la cérémonie.

Selon la pratique consacrée, les mots introductifs du superviseur sont suivis des interventions des autorités sortante et entrante pour, respectivement, faire l'économie du procès-verbal et formuler des observations ou solliciter des éclairages.

Suite à ces échanges auxquels l'Inspecteur général d'Etat peut participer pour, le cas échéant, apporter des précisions, il est procédé au paraphe et à la signature des trois (03) exemplaires du procès-verbal, avant que la cérémonie ne soit close. L'Inspecteur général d'Etat superviseur ne le signe pas.

Il est loisible, au ministre entrant, de signer le document, sans réserve ou sous réserve de vérifications ultérieures.

Dans bon nombre de structures, il est devenu courant d'organiser, juste après la cérémonie de passation de service et le départ du superviseur, une rencontre festive où des civilités et des présents sont échangés.

Pour autant qu'elles puissent être considérées comme de délicates marques d'attention, ces manifestations ne doivent servir de prétexte, ni à des réjouissances débridées, ni à des fora politiques susceptibles de faire oublier la neutralité de l'Etat ainsi que la dimension sacerdotale et l'éminente dignité attachées aux charges publiques.

L'éthique commande, même en l'absence de prescription légale ou déontologique, qu'un agent du Service public s'abstienne de tout comportement pouvant porter atteinte à l'image de l'Etat.

**☞ Servir l'Etat relève du sacerdoce et exige un grand sens des responsabilités. Une cérémonie de passation de service ne saurait donc servir de prétexte à des mondanités ou à des activités à caractère politique. Elle requiert plutôt solennité et sobriété.**

## V. SUITES

Au terme de la passation de service, l'Inspecteur général d'Etat superviseur établit un pré-rapport dans lequel il rend compte du déroulement de la cérémonie et formule ses observations issues de l'exploitation du procès-verbal et des documents y annexés.

## RAPPORT SUR L'ÉTAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA RÉDDITION DES COMPTES

Ces observations sont, généralement, des anomalies dans la gestion administrative et/ou la gestion financière du service concerné. Pour chacune d'elles, le superviseur indique les mesures correctives qu'il estime appropriées.

**Par respect de la procédure contradictoire, le pré-rapport est communiqué aux responsables concernés, pour recueillir leurs commentaires sur les constatations et propositions de l'Inspecteur général d'Etat. Les intéressés sont tenus de lui retourner ce pré-rapport, accompagné de leurs observations éventuelles, dans un délai de huit (08) jours francs, pour compter de sa réception.**

A l'expiration de ce délai, sauf prorogation exceptionnelle accordée par le superviseur, le pré-rapport est finalisé et transmis au Président de la République, pour approbation. Y figurent le procès-verbal de passation de service et ses annexes, ainsi que les observations éventuelles des responsables concernés et une note complémentaire relative aux appréciations de l'Inspecteur général d'Etat sur ces observations.

Une fois le rapport approuvé, les propositions qui y sont contenues deviennent des directives présidentielles à mettre en œuvre.

☞ **En définitive, plus qu'un simple exercice protocolaire au cours duquel s'échangent uniquement des amabilités, la passation de service est un moment de reddition des comptes, un instant solennel où, en toute responsabilité, se discutent le présent et le devenir d'une organisation.**



Achevé d'imprimer sur les presses  
de l'Imprimerie Saint-Paul Dakar

