

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
Un Peuple - Un But - Une Foi  
**Présidence de la République**  
**Inspection générale d'Etat**



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



**Juillet 2014**

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

**Juillet 2014**

© Inspection générale d'Etat  
Présidence de la République  
Avenue Léopold Sédar Senghor  
BP 4026 - Dakar (Sénégal)  
Tél. : (221) 33 823 14 60 / 33 889 35 36  
Fax : (221) 33 821 15 78  
<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>13</b>
<b>MOT DU VERIFICATEUR GENERAL .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>19</b>
<b>PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>23</b>
<b>CHAPITRE I : DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATES DANS LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>23</b>
SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE .....	24
SOUS-SECTION 1 : DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA CREATION ET L'ORGANISATION DES SERVICES .....	24
A. CREATION ET REPARTITION DES SERVICES .....	24
B. ORGANISATION DES SERVICES .....	29
SOUS-SECTION 2 : DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ACTIVITE DES SERVICES .....	30
A. SUR LE PLAN FORMEL .....	30
B. SUR LE PLAN PRATIQUE .....	32
SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES .....	37
SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION DES STRUCTURES .....	37
A. SECTEUR PARAPUBLIC .....	37
1. Périmètre du secteur parapublic .....	38
2. Obsolescence du cadre normatif du secteur parapublic .....	40
3. Liquidation des entreprises publiques .....	41
B. AGENCES D'EXECUTION.....	42
C. COLLECTIVITES LOCALES .....	45



<b>SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES .....</b>	<b>47</b>
A. SECTEUR PARAPUBLIC .....	47
B. AGENCES D'EXECUTION.....	48
1. Une tutelle largement déficiente .....	49
2. Un management opérationnel souvent défaillant .....	50
C. COLLECTIVITES LOCALES .....	51
<b>CHAPITRE II : POUR UN RETOUR A L'ORTHODOXIE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>53</b>
<b>SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>53</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : CREATION, REPARTITION ET ORGANISATION DES SERVICES .....</b>	<b>53</b>
A. CREATION ET REPARTITION .....	53
B. ORGANISATION .....	54
<b>SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>55</b>
A. SUR LE PLAN FORMEL .....	55
B. SUR LE PLAN PRATIQUE .....	56
<b>SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES .....</b>	<b>57</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION DES STRUCTURES .....</b>	<b>58</b>
A. SECTEUR PARAPUBLIC .....	58
B. AGENCES D'EXECUTION.....	58
C. COLLECTIVITES LOCALES .....	59
1. En rapport avec l'environnement juridique et le pilotage stratégique .....	. 60
2. En rapport avec les missions de service public et les ressources des collectivités locales .....	62
<b>SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES .....</b>	<b>63</b>
A. SECTEUR PARAPUBLIC .....	63

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

B. AGENCES D'EXECUTION.....	63
-----------------------------	----

**DEUXIEME PARTIE : GOUVERNANCE  
ECONOMIQUE ET FINANCIERE ..... 65**

<b>CHAPITRE I : DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATES DANS LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE .....</b>	<b>67</b>
SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE .....	67
SOUS-SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE .....	67
A. GESTION FONCIERE .....	67
1. Monument de la Renaissance africaine .....	67
1.1. Multiples violations de la loi .....	68
1.1.1. Violations du Code des Obligations de l'Administration et du Code des Marchés publics .....	69
a. Absence de planification de la dépense .....	69
b. Absence d'appel à la concurrence .....	69
c. Violations des règles sur les mentions obligatoires des marchés .....	70
d. Violations des règles de fixation des prix .....	71
e. Violations des règles sur les avenants .....	71
1.1.2. Violations du Code du Domaine de l'Etat .....	72
a. Sur la nature des actes .....	72
b. Sur les signataires des actes .....	73
1.2. Absence de protection des intérêts de l'Etat .....	73
1.2.1. Mauvais choix du mode de financement .....	73
1.2.2. Défaillances de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales.....	75
1.2.3. Conflit d'intérêts .....	75
2. Domaine du Général Chevance Bertin à Bambilor .....	76
2.1. Détournement d'objectif .....	76



2.2. Violations manifestes de la loi .....	77	
2.3. Non perception de recettes fiscales .....	78	
2.4. Enrichissement sans cause de particuliers .....	79	
2.5. Négligences dans le suivi des dossiers .....	80	
<b>B. GESTION DES RESSOURCES</b>		
<b>MINIERES ET ENERGETIQUES .....</b>		82
1. Licences d'exploitation des mines et minerais .....	82	
1.1. Phase de délivrance des titres miniers.....	83	
1.2. Phase d'exploitation des mines .....	83	
2. Gestion de l'électricité .....	83	
2.1. Dysfonctionnements dans le sous-secteur .....	84	
2.2. Maitrise de la demande .....	86	
2.3. Appréciation de l'action du Fonds spécial de Soutien à l'Energie (FSE) .....	87	
<b>C. AUTRES CAS DE MAL GOUVERNANCE ....</b>		90
1. Maison du Sénégal à New-York .....	90	
1.1. Surfacturation et non-respect des règles de contractualisation .....	90	
1.2. Manquement aux règles de création et de fonctionnement des entreprises publiques .....	92	
2. Sécuriport .....	92	
3. Université du Futur africain .....	94	
4. Festival mondial des Arts nègres .....	96	
<b>SOUS-SECTION 2 : ANALYSE DES MANQUEMENTS RELEVES .....</b>		100
<b>A. DILAPIDATION DES RESSOURCES FONCIERES ET MANŒUVRES D'ACCAPAREMENT .....</b>		101
<b>B. VIOLATIONS DES REGLES DE PASSATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>		102
<b>C. LIMITES DU CADRE JURIDIQUE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....</b>		105

D. IRREGULARITES DANS LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE .....	106
E. RE COURS ABUSIF AUX DECRETS D'AVANCES .....	107
1. Ampleur du recours aux décrets d'avance .....	108
2. Regard critique sur les conditions de recours aux décrets d'avance .....	110
SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES .....	112
SOUS-SECTION 1 : SECTEUR PARAPUBLIC ET AGENCES .....	112
A. PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DES ORGANES ..	113
B. PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS AUX OPERATIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES .....	114
C. AUTRES PRATIQUES IRREGULIERES .....	116
D. QUELQUES CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE FINANCIERE .....	117
1. Agence nationale de Promotion du Tourisme (ANPT) ..	117
2. Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI) .....	119
3. Sénégal Ecologie (SENECO SA) .....	122
SOUS-SECTION 2 : COLLECTIVITES LOCALES .....	124
A. COMMUNE DE SEBIKOTANE .....	124
B. AUTRES CONSTATS .....	124
<b>CHAPITRE II : POUR UNE GESTION OPTIMALE DES RESSOURCES PUBLIQUES .....</b>	<b>127</b>
SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE .....	127
SOUS-SECTION 1 : POUR UNE RATIONALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES .....	127
A. RESSOURCES FONCIERES.....	128

B. RESSOURCES MINIERES .....	130
C. RESSOURCES ENERGETIQUES .....	131
<b>SOUS-SECTION 2 : POUR UN MEILLEUR DISPOSITIF DE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE .....</b>	<b>132</b>
A. GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES DE L'ETAT .	133
1. Respect des prérogatives budgétaires de l'Assemblée nationale .....	133
2. Gestion de la trésorerie de l'Etat.....	134
3. Gestion de la comptabilité des matières.....	135
B. GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.	136
1. Pour de meilleures pratiques de passation des marchés publics : .....	136
2. Pour la préservation des intérêts de l'Etat dans les délégations de service public et les contrats de partenariat .....	137
<b>SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES ....</b>	<b>138</b>
<b>SOUS-SECTION 1 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE     ET FINANCIERE DES ENTREPRISES PUBLIQUES .....</b>	<b>138</b>
A. PRATIQUES ET CAPACITES DE GESTION.....	138
B. REVISION DU CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ..	141
<b>SOUS-SECTION 2 : GOUVERNANCE FINANCIERE     DES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>141</b>
A. OBSERVATIONS SUR LE CONTROLE DES COLLECTIVITES LOCALES .....	141
B. EFFICACITE DU CONTROLE DE LA GOUVERNANCE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES.....	142
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>144</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACP</b>	Agent comptable particulier
<b>ADIE</b>	Agence de l'Informatique de l'Etat
<b>ADL</b>	Agence de Développement local
<b>ADM</b>	Agence de Développement municipal
<b>ADS</b>	Agence des Aéroports du Sénégal
<b>AIBD</b>	Aéroport international Blaise Diagne
<b>ANACIM</b>	Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie
<b>ANAMA</b>	Agence nationale d'Appui aux Marchands ambulants
<b>ANAT</b>	Agence nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>ANOCI</b>	Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique
<b>ANPT</b>	Agence nationale de Promotion touristique
<b>APIX-SA</b>	Agence chargée de la Promotion des Investissements et des Grands Travaux
<b>ASMA</b>	Agence nationale de Sédentarisation des Marchands ambulants
<b>BOM</b>	Bureau Organisation et Méthodes
<b>BOT</b>	Built Operate and Transfer
<b>CDC</b>	Caisse des Dépôts et Consignations
<b>CDSE</b>	Contribution au développement du Secteur de l'Energie
<b>CENTIF</b>	Cellule nationale de Traitement des Informations financières

<b>CET</b>	Construire, Exploiter et Transférer
<b>CFPA</b>	Centre de Formation et de Perfectionnement administratifs
<b>CODETE</b>	Contribution au Développement du Service universel des Télécommunications et du Secteur de l'Energie
<b>CORASEP</b>	Commission nationale de Rationalisation des Structures et des Emplois publics
<b>COSEC</b>	Conseil sénégalais des Chargeurs
<b>COUD</b>	Centre des Œuvres universitaires de Dakar
<b>CRAES</b>	Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales
<b>CROUS</b>	Centre régional des Œuvres universitaires de Saint-Louis
<b>CSS</b>	Caisse de Sécurité sociale
<b>CVCCEP</b>	Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques
<b>DAF</b>	Direction de l'Automatisation des Fichiers
<b>DGD</b>	Direction générale des Douanes
<b>DGID</b>	Direction générale des Impôts et des Domaines
<b>DREAT</b>	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique
<b>FAE</b>	Fonds d'Aide à l'édition
<b>FESMAN</b>	Festival mondial des Arts Nègres
<b>FSE</b>	Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Energie
<b>GOANA</b>	Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l'Abondance
<b>IGE</b>	Inspection générale d'Etat

<b>IPRES</b>	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
<b>ISCOA</b>	Institution supérieure de Contrôle de l'Ordre administratif
<b>ITA</b>	Institut de Technologie alimentaire
<b>ITOC</b>	International Trading Oil and Commodities
<b>LBC</b>	Lampe à basse consommation
<b>LI</b>	Lampe à incandescence
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>NPE</b>	Nouvelle Politique énergétique
<b>OFNAC</b>	Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption
<b>OLAG</b>	Office du Lac de Guiers
<b>PCRPE</b>	Projet de Construction de bâtiments administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat
<b>PETROSEN</b>	Société des Pétroles du Sénégal
<b>PSE</b>	Prélèvement de Soutien au Secteur de l'Energie
<b>SAR</b>	Société africaine de Raffinage
<b>SENECO</b>	Sénégal Ecologie
<b>SENELEC</b>	Société nationale d'Electricité du Sénégal
<b>SIRN</b>	Société d'Infrastructures et de Réparations navales
<b>TDE</b>	Taxe de Développement du Secteur de l'Energie
<b>TF</b>	Titre Foncier
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest-africaine
<b>UFA</b>	Université du Futur africain
<b>VDN</b>	Voie de Dégagement Nord



## MOT DU VERIFICATEUR GENERAL

La présentation du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes marque un temps fort de la vie de l'Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif (I.S.C.O.A.) qu'est l'Inspection générale d'Etat (I.G.E.).

Il en fut ainsi en août 2013, où lors d'une cérémonie officielle encore inédite dans la longue histoire de cette institution, le premier rapport public du genre a été soumis à la très haute attention du Chef de l'Etat, par Madame NDOUR Nafy NGOM KEÏTA, alors Vérificateur général.



Cette année, il me revient l'insigne honneur de remettre au Président de la République, le deuxième Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes. Si, à l'instar de l'édition de 2013, le rapport public de 2014 n'est ni un rapport d'activités de l'I.G.E., ni un rapport de vérification, il n'en intègre pas moins une synthèse des constatations et des recommandations, issues de diverses missions que ladite institution a conduites, depuis août dernier.

Aussi, ce deuxième rapport public offre-t-il à l'I.G.E. l'heureuse opportunité, d'abord de rendre solennellement compte au Président de la République, du regard qu'elle porte sur la marche de l'Administration, celle-ci étant considérée aussi bien dans sa dimension centrale, que dans sa dimension décentralisée. Il permet ensuite, de partager avec les usagers de cette Administration, avec les différents partenaires au développement et de façon



plus générale, avec l'ensemble de l'opinion, un certain nombre d'informations sur la gouvernance publique.

Préservant toutefois les aspects confidentiels de telles informations, l'I.G.E. s'attache à mettre en relief dans ce rapport public, eu égard à son rôle traditionnel de « sentinelle », les dysfonctionnements récurrents qui limitent encore la gouvernance administrative, économique et financière de notre pays.

Néanmoins, ce rapport propose à travers un certain nombre de recommandations, ne serait-ce qu'un début de solution aux dysfonctionnements constatés.

Dans cet ordre d'idée, le rapport public de 2014 qui se veut sans complaisance, fonde également une réelle capacité de renforcement qualitatif de notre gouvernance publique, pour autant qu'une application rigoureuse des mesures de correction soit consentie, en vue de remédier aux errements relevés.

C'est en définitive la perspective d'un tel challenge qui m'autorise à entretenir l'espoir que la publication du présent rapport, à la faveur d'échanges en résultant entre l'Administration et ses usagers et partenaires susvisés, ouvre la voie à une amélioration tangible de notre gouvernance publique, pour le bénéfice de nos concitoyens.

**Le Vérificateur général du Sénégal**

**François COLLIN**

## INTRODUCTION

Institution supérieure de Contrôle de l'Ordre administratif (ISCOA), l'Inspection générale d'Etat (IGE) dispose, en vertu des articles 5 à 7 de la loi n° 2011-14 du 8 juillet 2011 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, de larges pouvoirs d'investigation dans le cadre de ses missions de vérification, d'enquête et d'audit au niveau des structures publiques, parapubliques, ainsi que des structures privées bénéficiant du concours financier de l'Etat. Les informations qu'elle recueille au cours de ces missions revêtent un caractère secret et sont exclusivement destinées au Chef de l'Etat.

Cependant, l'IGE est tenue de présenter, chaque année, un Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, dans le respect du droit à l'information des citoyens, consacré par la Constitution.

Le rapport public vise d'abord à rendre compte au Président de la République de l'état de la gouvernance publique et ensuite, à partager un certain nombre d'informations s'y rapportant avec l'ensemble des acteurs de la vie publique, des partenaires au développement et de toutes les personnes intéressées.

Il porte sur le fonctionnement des services de l'Etat, ainsi que sur celui de ses démembrements, s'appesantissant notamment, sur les dysfonctionnements constatés dans la création et la répartition des services comme dans leur organisation. Il traite également de l'exécution des politiques et programmes publics.

L'objectif du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes est donc de contribuer à l'amélioration de la performance des services publics, en vue d'une gouvernance saine, efficace et transparente.

Ce rapport annuel permet à l'IGE, au-delà de ses missions de contrôle de l'utilisation des ressources publiques en vue de la satisfaction des besoins des citoyens, de faire face aux enjeux nouveaux de la gouvernance que sont, entre autres, la transparence et la reddition des comptes.

C'est ainsi que le présent rapport public, deuxième du genre, s'attache à mettre en exergue un certain nombre d'anomalies et de cas de mal gouvernance avérés, constatés dans l'organisation et le fonctionnement des services de l'administration centrale, tout comme de ceux des administrations décentralisées que sont les agences, les entreprises du secteur parapublic et les collectivités locales.

Le rapport couvre la période comprise entre le deuxième semestre de l'année 2013 et le premier semestre de l'année 2014. Pour rappel, celui de l'année précédente couvrait, à titre exceptionnel, la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 juillet 2013.

Les questions abordées dans le rapport de 2014 concernent, pour l'essentiel :

- l'organisation et le fonctionnement des services publics administratifs ;
- la gestion des ressources foncières, minières et énergétiques;
- la commande publique, à travers une analyse critique de son cadre normatif, assortie de cas illustratifs de mal gouvernance

dans le domaine de la gestion économique et financière des ressources publiques.

Le plan adopté dans ce rapport consiste à traiter, d'abord, de la gouvernance administrative, en répertoriant, dans une première partie, d'une part, quelques cas de mal gouvernance constatés par l'IGE au terme de ses investigations au cours de la période sous revue, et en faisant, d'autre part, un certain nombre de recommandations prônant un retour aux bonnes pratiques et à l'orthodoxie administrative.

La seconde partie qui traite, ensuite, de la gouvernance économique et financière, épouse la même démarche et suit la même logique, pour des raisons évidentes d'harmonie, de symétrie et de cohérence.



**PREMIERE PARTIE**

## **GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

La première partie du rapport répertorie, dans un premier chapitre, les anomalies et autres défaillances constatées dans la gouvernance administrative et propose, dans un second chapitre, un certain nombre de recommandations pour un retour à l'orthodoxie en matière de gouvernance administrative.

### **CHAPITRE I**

#### **DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS DANS LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**

Les constatations découlant de plusieurs rapports d'inspection, ainsi que de l'analyse de divers actes administratifs font état de dysfonctionnements dans la gouvernance administrative, aussi bien dans l'Administration centrale, que dans les Administrations décentralisées.

## SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE

Les dysfonctionnements observés dans l'Administration centrale se rapportent aussi bien à la création et à la répartition des services, qu'à leur organisation et à leur fonctionnement.

### SOUS-SECTION 1 : DYSFONCTIONNEMENTS DANS LA CREATION ET L'ORGANISATION DES SERVICES

#### A . CREATION ET REPARTITION DES SERVICES

Les services de l'Etat sont des outils de mise en œuvre des politiques publiques dont les ministères ont la charge. Leur création, leur répartition et leur organisation doivent, donc, être guidées par un souci d'efficacité et d'efficience dans les interventions de l'Etat. Dès lors, la création de services publics ne reposant pas sur un besoin réel, justifié par l'intérêt public, ainsi que leur mauvaise répartition, constituent autant d'obstacles à la clarté des missions, à la cohérence et à la compréhension de l'action administrative.

Pour éviter de telles entraves et par souci de rationalisation et de cohérence, le Premier Ministre avait édicté des règles précises en la matière. Il s'agit, notamment, de :

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

En outre, par arrêté n° 8815 du 07 août 1979, le Premier Ministre avait mis en place une Commission nationale de Rationalisation des Structures et des Emplois publics (CORASEP), avec pour missions :

- le contrôle de l'élaboration et de la mise à jour des organigrammes ;
- la conception et l'utilisation des fiches de postes dans la gestion du personnel ;
- la recherche d'une meilleure articulation entre le budget et les organigrammes ;
- la définition et la mise en œuvre des procédures prescrites par la Circulaire n° 83 du 28 septembre 1978 précitée, et permettant d'apprécier les conséquences budgétaires des projets de réforme de structures ;
- d'une manière plus générale, la préparation et la coordination des travaux effectués dans le domaine de la rationalisation des effectifs, le suivi de leurs applications, notamment en ce qui concerne l'établissement de critères d'appréciation pour les créations d'emplois.

En dépit de l'existence de ce cadre réglementaire, l'IGE a constaté, dans plusieurs de ses rapports :

- la création de services, de manière récurrente, au moyen des décrets 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. L'objectif de ces décrets n'est pourtant pas de créer de nouvelles structures, mais bien de déterminer le rattachement organique des

services administratifs déjà créés, ainsi que la tutelle des entreprises du secteur parapublic ;

- l'existence de services qui, paradoxalement, ne figurent pas dans l'organigramme de leur ministère de rattachement et qui, de surcroît, ne disposent pas d'actes réglementaires les organisant ;
- des services créés, mais qui ne sont pas opérationnels.

Au titre de ces manquements, les exemples suivants peuvent être cités :

- la Direction de la Modernisation et de l'Equipement rural ainsi que la Direction du Financement et du Partenariat avec les Organisations, au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural, « créées » au moyen du décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 relatif à la répartition des services de l'Etat ;
- l'omission par le décret de répartition des services de l'Etat, de structures importantes, telles que les Directions régionales du Développement rural du Ministère chargé de l'Agriculture ;
- la Direction du Conseil stratégique, de l'Innovation et de l'Organisation ainsi que la Direction du Renforcement des Capacités des Personnels et de la Communication, créées depuis 2008 à la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique (DREAT), qui n'ont jamais été opérationnelles.

Ces situations remettent fondamentalement en cause l'existence même des directions concernées, parce que contraires aussi bien aux normes d'organisation de l'Administration, qu'aux bonnes

pratiques en la matière. En effet, la création d'une direction n'est autorisée, que lorsque les missions à exécuter l'exigent et que l'effectif le permet.

Dans le même ordre d'idée, le remplacement de la DREAT par le Bureau Organisation et Méthodes (BOM), au moyen du décret n° 2013-1225 du 04 septembre 2013 est symptomatique de la tendance consistant à créer des services par le biais du décret portant répartition des services de l'Etat, en violation de la règlementation en la matière.

La même tendance trouve une autre illustration dans le remplacement de l'Association sénégalaise de Normalisation, par l'Agence nationale de Normalisation, à la faveur du décret n° 2012-437 du 12 avril 2012 portant répartition des services de l'Etat.

Dans la même veine, peut être évoquée l'existence concomitante, pour des secteurs déterminés, de services centraux chargés de la mise en œuvre de la politique définie dans ces secteurs, à côté d'administrations techniques décentralisées ayant les mêmes missions. C'est le cas, notamment, de la promotion des investissements éclatée entre le Ministère de la Promotion des Investissements et des Partenariats, l'Agence chargée de la Promotion des Investissements et des grands Travaux (APIX- SA) et la Direction de la Coopération économique et financière du Ministère de l'Economie et des Finances.

S'y ajoute, parfois, la coexistence d'entités ayant des missions identiques dans un même département ministériel. Il en est ainsi du maintien, au Ministère du Tourisme et des Transports aériens, de la Direction des Transports aériens, alors que la mise en œuvre

de la politique de l'Etat dans le domaine de l'Aviation civile est confiée à l'Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie (ANACIM). Celle-ci dispose, en effet, de ressources humaines, matérielles et financières pour l'exécution de ses missions de règlementation, de gestion et de contrôle dans ce secteur, en application des dispositions législatives et réglementaires, ainsi que des conventions internationales en vigueur dans ce domaine. Aussi, par souci de rationalisation et de cohérence dans l'action de l'Etat, la suppression de la Direction des Transports aériens a-t-elle été décidée à la suite du rapport établi par l'IGE, à l'occasion d'une récente mission de supervision de passation de service dans ce département.

L'IGE relève enfin, que la répartition des services de l'Etat n'est pas toujours fondée sur des critères de rationalité, de cohérence, et d'objectivité.

Le constat général découlant de cette revue se résume en un détournement d'objectif du décret portant répartition des services de l'Etat, qui n'a vocation ni à créer ou supprimer des structures, ni à changer la dénomination de celles-ci.

☞ **Le décret portant répartition des services de l'Etat est détourné de son objectif. Il n'a vocation, ni à créer ou supprimer des structures, ni à changer la dénomination de celles-ci.**

## B. ORGANISATION DES SERVICES

L'organisation de l'Administration devrait tendre à répartir les attributions entre de grandes entités homogènes, aux compétences bien définies.

A ce sujet, les missions qu'elle a effectuées en 2013, ont conduit l'IGE à constater :

- l'inadéquation du rattachement organique d'un secteur d'activités comme celui de la Transformation des Produits agricoles au Ministère chargé de l'Industrie, alors qu'un rattachement au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipment rural, aux côtés de l'Institut de Technologie alimentaire (ITA), aurait garanti plus de cohérence ;
- le défaut de mise à jour des décrets portant organisation de certains ministères qui, de ce fait, ne prennent pas en compte des structures existantes, ou dont les dénominations ou les missions ont été modifiées. Le Ministère de l'Intérieur, encore organisé par le décret n° 2003-292 du 08 mai 2003, en constitue un exemple patent. Ce décret n'a pas été actualisé pour prendre en compte les modifications substantielles suivantes apportées à l'organisation de ce département, avec :
  - de nouvelles créations : un Secrétariat général, une Direction des Constructions, de nouvelles directions rattachées à la Direction générale de l'Administration territoriale et l'Agence d'Assistance à la Sécurité de proximité ;
  - des changements de dénomination : la Direction générale de la Police nationale, anciennement Direction générale de la Sûreté nationale, et la Direction générale de l'Administration

territoriale qui a remplacé la Direction des Affaires générales et de l'Administration territoriale.

En tout état de cause, il convient de signaler que les dysfonctionnements dans l'organisation des services découlent, pour l'essentiel, du non-respect de la réglementation existant en la matière et qui, du reste, n'est pas vulgarisée ou fait l'objet d'une application sélective.

C'est ce qui explique, dans la structuration des services, la création sans fondement rationnel, de divisions à la place de bureaux et d'autres structures dont la nécessité et la pertinence ne sont pas avérées, en violation des prescriptions de la Circulaire primatorale n° 49 du 09 septembre 1980 précitée.

## **SOUS-SECTION II : DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ACTIVITE DES SERVICES**

Outre ses missions traditionnelles, l'IGE reçoit, régulièrement, copie des actes réglementaires qui, a posteriori, font l'objet d'analyse de conformité par rapport aux dispositions en vigueur. Des dysfonctionnements ont été ainsi relevés, sur le plan formel comme sur le plan pratique.

### **A. SUR LE PLAN FORMEL**

L'IGE a constaté, dans certains de ses rapports de mission et à l'examen de divers actes réglementaires qui lui ont été transmis, des manquements dans l'élaboration desdits actes.

Il a été relevé, de manière récurrente, une inobservation des normes en matière de rédaction administrative, un outil essentiel de communication de l'Administration. Sont souvent ignorées des

règles a priori aussi élémentaires que le respect de la ponctuation et l'usage des majuscules, mais tout aussi importantes, notamment pour la compréhension et l'interprétation des actes.

En ce qui concerne les actes réglementaires, il a été noté, en particulier, les manquements suivants :

- l'antériorité de la date de signature de certains décrets de nomination par rapport à la date du Conseil des Ministres au cours duquel ces décisions de nomination ont été prises ;
- des entorses aux règles d'organisation des services publics avec, comme exemple notoire, ce décret nommant un Directeur général de «Bureau», tout en lui conférant un rang de Délégué général ;
- la non-abrogation de certaines dispositions antérieures au décret n° 2013-227 du 4 février 2013 portant réglementation des escortes et des ouvertures de routes dont les visas font, d'ailleurs, référence à des articles inappropriés de la Constitution et à des décrets abrogés ;
- la signature de conventions de concession de service public, ne prenant pas suffisamment en compte les intérêts de l'Etat, ce qui rend nécessaire la mise en place de verrous, par rapport aux procédures à suivre dans ce domaine ;
- des textes à incidence financière régulièrement signés ou adoptés, sans avis préalable du Ministère chargé des Finances et des autorités de contrôle habilitées ;

Des cas fréquents de violation des dispositions légales et réglementaires en vigueur ont été aussi relevés dans certains secteurs, avec notamment :

- le non-respect des procédures dans la délivrance des permis de recherche et d'exploitation des mines et minéraux, où les règles prescrites par le Code minier et relatives à la documentation à fournir à la Direction des Mines et de la Géologie ont été ignorées par le Cabinet du Ministre en charge de l'Energie, dans le cas d'autorisations accordées à deux (2) sociétés étrangères ;
- la non-implication de l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), lors de l'élaboration de la convention liant l'Etat à une société privée pour l'équipement des aéroports du Sénégal d'un système de sécurité, de surveillance et de traitement des bases de données concernant les voyageurs des vols commerciaux. En effet, l'ADIE a pour missions essentielles la mutualisation des ressources de l'Etat, la rationalisation des dépenses de celui-ci dans le domaine informatique, ainsi que l'harmonisation des choix technologiques des services de l'Administration en vue de faciliter les échanges de données et le partage des applications transversales.

## B. SUR LE PLAN PRATIQUE

A ce niveau, l'IGE a noté la prise de mesures individuelles contraires à la réglementation en vigueur. Il s'agit, essentiellement, de :

- la nomination, par décret, à de hautes fonctions, de personnes ne remplissant pas les critères requis, notamment la qualité de fonctionnaire et l'appartenance à la hiérarchie exigée ;
- la nomination, en qualité de Secrétaire général de département ministériel, de contractuels ou d'agents non fonctionnaires de la hiérarchie A, en violation de l'article 2 alinéa 2

du décret n° 2002-1173 du 23 décembre 2002 instituant un secrétaire général dans certains ministères ;

- la nomination, à de hautes fonctions, de personnes sous le coup de sanctions administratives prononcées, notamment, à la suite de rapports de vérification de l'IGE;
- la nomination, à des postes de responsabilité, d'agents de l'Etat admis au départ volontaire, en violation de l'article 12 de la loi n° 90-02 du 02 janvier 1990 instituant un dispositif d'incitation au départ volontaire des agents de l'Etat et modifiant certaines dispositions de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires, modifiée. Cet article dispose que « *les bénéficiaires d'une prime d'incitation au départ volontaire ne peuvent plus être candidats à un emploi de fonctionnaire ou d'agent non fonctionnaire de l'Etat* ». Les manquements constatés dans l'application de cette mesure avaient conduit à l'édition de la Circulaire n°11/PM/MMET du 4 mars 1992 qui précise que l'interdiction s'étend aux démembrements de la Puissance publique ;
- la nomination de consuls généraux n'ayant pas une formation appropriée en matière administrative et financière ;
- la nomination, dans un des départements ministériels les plus importants, d'une personne n'ayant aucun lien avec l'Administration au poste de Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement et donc à un poste de responsabilité au premier plan, de la gestion des ressources publiques ;
- les nominations, récurrentes, en qualité de gestionnaires-comptables, de personnels de l'Education nationale et de la Santé publique, malgré les dispositions de la Circulaire

primatorale n° 20 du 05 Décembre 1991 qui recommande que ces postes soient confiés aux agents titulaires du diplôme du Centre de Formation et de Perfectionnement administratifs (CFPA), actuel cycle B de l'Ecole nationale d'Administration.

Un autre dysfonctionnement relevé est le défaut de convocation de l'Inspection générale d'Etat (IGE) aux conseils interministériels, en méconnaissance des dispositions de l'article 04 du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement, modifié. Ces dispositions précisent que l'IGE « *a un droit d'accès permanent à tous les conseils interministériels, même restreints* ».

Les cas de dysfonctionnements deviennent plus préoccupants lorsqu'ils sont le fait d'un département aussi stratégique que le Ministère de l'Economie et des Finances. La gestion de l'achat de « la Maison du Sénégal à New-York », évoqué plus loin dans le présent rapport, en est une illustration. En effet, en juillet 2008, le Ministre de l'Economie et des Finances, par mandat irrévocable, a « délégué », par simple lettre, au Ministre de l'Energie, ses pouvoirs pour la recherche des financements nécessaires à l'acquisition de la propriété, sa démolition et l'édification d'un nouvel immeuble.

Ce faisant, il a, avec le Ministre de l'Energie, outrepassé les attributions qui leur ont été conférées, respectivement, par les décrets n° 2002-1111 du 14 novembre 2002 et n° 2002-1104 du 14 novembre 2002. En effet, les attributions des membres du Gouvernement étant fixées par décrets pris en Conseil des ministres, le ministre n'est pas habilité à déléguer ses attributions à un autre membre du Gouvernement.

Il convient de relever, toujours dans cette affaire, que pour mettre à exécution son « mandat », le Ministre de l'Energie a instrumentalisé la Société AFRINVEST, société anonyme unipersonnelle dont il est l'actionnaire unique et l'administrateur principal. En sa qualité de membre du Gouvernement, sa prise de participation viole les dispositions de l'article 2 de la loi organique n° 78-45 du 15 juillet 1978 relative aux incompatibilités avec les fonctions de ministre ou de secrétaire d'Etat, modifiée par la loi organique n° 83-64 du 03 juin 1983.

Cet article dispose que « *le ministre ou secrétaire d'Etat ne peut, pendant la durée de ses fonctions, être actionnaire majoritaire dans une société, un établissement public ou une entreprise quelconque* ».

D'autres exemples de dysfonctionnement découlant de la non-application de la législation fiscale en vigueur ont été aussi relevés, notamment par l'enquête sur les conditions d'acquisition, par l'Etat du Sénégal, des terres du Domaine du Général Chevance Bertin et sur celles de leur affectation, avec la violation des dispositions du Code général des Impôts et comme conséquence, la perte d'importantes ressources financières pour l'Etat.

Ainsi, au titre des transactions effectuées :

- les héritiers Chevance Bertin n'ont pas versé la taxe de plus-value immobilière due à l'Etat, sur simple décision administrative ;
- la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a payé les droits d'enregistrement sur la base d'un taux minoré, à la suite d'instructions écrites du Directeur général des Impôts et des Domaines.

Ont été violées, dans ces deux cas, les dispositions de l'article 592-I de la loi n° 92-40 du 09 juillet 1992 portant Code général des Impôts alors en vigueur, qui précisait qu' « *aucune autorité publique, ni l'administration, ni ses préposés, ne peuvent accorder de remise ou modération des droits établis par le présent Code, ni en suspendre le recouvrement, sans en devenir personnellement responsable* ».

Ces dysfonctionnements découlent, pour l'essentiel, de la défaillance du processus décisionnel, du contrôle interne, du suivi des décisions, du défaut de consultation de l'Inspection générale d'Etat. Ils découlent également d'un manque de rigueur dans la conduite des enquêtes de moralité.

Il y a lieu de constater que la cause de ces manquements pratiques, est la faiblesse dans le contrôle et le suivi des projets de texte, principalement, par les autorités habilitées.

☞ **Le manque de rigueur dans la conduite des enquêtes de moralité, le défaut de consultation de l'IGE, les défaillances du processus décisionnel, conduisent à des dysfonctionnements dans l'élaboration des actes réglementaires et plus spécialement, dans celle des actes de nomination.**

## SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES

Dans son acception la plus courante, la décentralisation peut être définie comme « *une politique visant à conférer des attributions de l'Etat, à d'autres entités publiques qui se voient dotées de la personnalité juridique, de compétences et de ressources propres* ».

Les administrations décentralisées procèdent d'une décentralisation technique ou fonctionnelle (établissements publics, agences d'exécution) ou d'une décentralisation territoriale (collectivités locales).

Dans le cadre de ses missions d'investigation et d'analyse, l'IGE a constaté les errements et carences qui suivent, dans l'organisation et le fonctionnement de ces administrations.

### SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION DES STRUCTURES

#### A. SECTEUR PARAPUBLIC

Les principales insuffisances relevées dans l'organisation des structures du secteur parapublic procèdent de :

- l'absence de comités spécialisés (comités d'audit, de formulation stratégique, de rémunération, etc.) ;
- l'inefficacité de la gestion organisationnelle, du fait d'organigrammes inopérants ou de l'existence d'une multitude d'unités administratives et de conseillers, sans attributions connues ou formalisées.

Ces insuffisances peuvent trouver, en partie, leurs fondements dans l'obsolescence du cadre juridique des entreprises publiques.

En effet, les multiples mutations connues dans l'environnement économique et juridique de ces entreprises n'ont pas donné lieu à une adaptation, voire à une révision substantielle, du texte de référence organisant la gouvernance des entreprises publiques, en l'occurrence 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.

La réactualisation de cette loi se justifie pour, au moins, trois raisons, en rapport avec la délimitation du périmètre du secteur parapublic, l'obsolescence de certaines de ses dispositions et le caractère suranné des règles spécifiques relatives à la liquidation des entreprises publiques.

### ***1. Périmètre du secteur parapublic***

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, le secteur parapublic comprend :

- les établissements publics à caractère industriel et commercial ;
- les sociétés nationales ;
- les sociétés anonymes à participation publique majoritaire initialement dénommées sociétés d'économie mixte.

Cette délimitation exclut du secteur parapublic les établissements publics à caractère administratif considérés, en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement, comme plus proches des services administratifs non personnalisés que des autres entreprises du secteur parapublic dont le mode d'exploitation se rapproche du secteur privé.

Il importe de préciser que la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 abroge et remplace la loi n° 87-19 du 3 août 1987 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. Selon l'exposé des motifs de cette loi de 1987, le nombre des établissements publics à caractère administratif devait être strictement limité et, dans la mesure du possible, un effort être fait pour réintégrer certains d'entre eux dans les administrations classiques.

Depuis lors, la rationalisation attendue ne s'est pas opérée. Non seulement, un certain nombre d'entités publiques, restées établissements publics à caractère administratif, comme les Centres des Œuvres universitaires de Dakar (COUD) et de Saint-Louis (CROUS), la Compagnie nationale du Théâtre Daniel Sorano et l'Institut islamique de Dakar, sont sans cadre juridique de référence, mais encore, de nouveaux types d'établissements publics ont été créés, en l'occurrence :

- des établissements publics à caractère scientifique et technologique comme l'Institut sénégalais de Recherches agricoles et l'Institut de Technologie alimentaire ;
- des établissements publics à caractère professionnel comme les différents ordres de professions libérales (médecins, vétérinaires, pharmaciens, architectes, avocats, notaires, experts et évaluateurs, géomètres, etc.) ;
- des établissements publics de santé tels que les centres hospitaliers nationaux et régionaux ;
- des établissements publics à statut spécial comme la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'exemple le plus illustratif, pour apprécier l'envergure et l'importance des mutations intervenues dans l'environnement

juridique des entreprises publiques, est la multiplication, ces dernières années, des agences d'exécution.

Toutefois, un effort d'harmonisation a été noté, relativement au cadre juridique de ces entités, avec l'adoption de la loi d'orientation n° 2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution et de son décret d'application n° 2009-522 du 04 juin 2009.

Ce souci d'harmonisation des règles applicables aux entreprises publiques, dans leur diversité, se manifeste de manière plus explicite à travers le décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires.

C'est une telle dynamique de rationalisation que l'IGE recommande pour la révision de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990.

## ***2. Obsolescence du cadre normatif du secteur parapublic***

L'adoption de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes rend nécessaire la réforme de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 susvisée. En effet, la nouvelle loi organique, en son article 85, abroge le Titre III et l'article 49, alinéa 2, de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, relatifs à la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP), devenue une Chambre de la Cour des Comptes.

Le besoin de révision de la loi n° 90-07 trouve une autre justification, suite à l'adoption de la loi n° 2006 -16 du 30 juin 2006 modifiant la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des

Obligations de l'Administration et qui dispose, en son article 25, que : « *Aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, à une catégorie d'acheteurs ou à une catégorie de fournitures, services ou travaux ne peut déroger aux règles fixées par le code des marchés publics ou prises en application de ce code* ». Cette disposition abroge l'alinéa premier de l'article 8 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, en vertu duquel les règles de passation des marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire, sont fixées par décret.

### ***3. Liquidation des entreprises publiques***

La révision de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 se justifie, également, par le besoin d'actualiser ses dispositions relatives à la liquidation des entreprises du secteur parapublic, qui renvoient à la loi n° 84-64 du 16 août 1984 sur les liquidations, dont la révision corrélative apparaît ainsi comme une évidence.

En effet, cette loi de 1984 comporte les mêmes limites que la loi n° 90-07 sus citée, notamment dans la délimitation de son champ d'application.

Il a été constaté que, pour la liquidation du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales (CRAES), du Sénat et de certaines agences, les dispositions de cette loi ont été appliquées, alors que ces institutions n'entrent pas dans son champ d'application.

Aussi, pour conférer une base légale à la liquidation de ce type d'entités, conviendrait-il de les intégrer dans le nouveau corpus juridique à proposer.

Enfin, s'ajoute la nécessité de conformer ce cadre normatif aux dispositions de l'Acte uniforme de l'OHADA sur le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

☞ **La réactualisation de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 se justifie pour, au moins trois raisons, en rapport avec la délimitation du périmètre du secteur parapublic, l'obsolescence de certaines de ses dispositions et le caractère suranné des règles spécifiques, relatives à la liquidation des entreprises publiques.**

## B. AGENCES D'EXECUTION

Relativement aux agences d'exécution, l'IGE a observé la persistance du recours au 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 et les ministères, pour en « créer » ou apporter des changements à leur dénomination ou à leur tutelle technique.

Or, ces changements auraient dû être consacrés par des décrets spécifiques.

En effet, au-delà de la sémantique, les modifications apportées reflètent, souvent, une révision de l'objet de l'agence et partant, de ses missions, voire de son positionnement stratégique.

Il s'y ajoute que, juridiquement, le lien entre la structure nouvellement dénommée et l'ancienne, ne peut être établi à la seule

lecture du décret portant répartition des services. Ce lien ne peut être, tout au plus, que présumé tant qu'il n'est pas formellement établi. Ce qui n'est pas sans conséquence sur la subrogation de l'entité nouvelle aux biens, créances et obligations de l'ancienne.

Dès lors, il y a lieu de se demander si le recours au décret de répartition des services pour "créer" de nouvelles agences n'est pas un moyen pour contourner l'obligation légale de réaliser, préalablement, l'étude d'opportunité et d'impact prévue à l'article 2, dernier alinéa, de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution et qui doit être annexée au décret de création.

L'IGE a, par ailleurs, observé la nécessité de clarifier le champ de couverture de la loi d'orientation sur les agences d'exécution.

En effet, cette loi d'orientation, en son article 16, assigne aux agences et autres structures similaires existantes, un délai de douze (12) mois, à compter de son entrée en vigueur, pour se conformer à ses dispositions.

Certes, dans le premier paragraphe, in fine, de l'exposé des motifs, il est procédé à une énumération, d'ailleurs non exhaustive, d'organes décentralisés : agences, autorités, office, conseil, etc. Néanmoins, il est important de signaler l'absence, dans le corps du texte, d'indication sur les structures similaires dont il est question.

Aussi, l'IGE a-t-elle pu observer que certaines structures administratives, dont on pourrait logiquement penser qu'elles se situent dans le champ de ladite loi, n'ont pas de texte de création (Fonds d'Aide à l'édition), ou ont une organisation différente de celle fixée par la loi précitée (Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Energie).

La loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 devrait donc être revue pour indiquer, de manière plus explicite, les structures administratives décentralisées qu'elle régit.

L'IGE a, enfin, relevé la nécessité de poursuivre le travail de rationalisation des agences, entamé par l'Etat.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, « *la création d'une agence doit être justifiée par des nécessités fonctionnelles relevant :* »

- *d'une volonté politique de donner plus d'influence, d'autorité et d'autonomie à un ensemble d'activités nouvelles ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs ;*
- *du souci de rendre un service de qualité aux usagers, en apportant des solutions appropriées fondées sur la proximité, la participation et l'adaptabilité que des services centraux n'auraient pas pu assurer ;*
- *de la nécessité de rendre l'Administration plus attentive à la notion de performance et de résultat.*

*L'agence est créée par décret, pour une durée déterminée ou indéterminée, en vue de remplir des tâches de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifiques ».*

Il apparaît donc que la création des agences devrait procéder, logiquement, de la recherche de l'amélioration de la qualité du service public, ce qui justifie, notamment, l'importance accordée aux notions de performance et de résultat.

Hormis ces justifications légales, il peut aussi être judicieux d'envisager ce type d'organisation dans un secteur d'activités exigeant une expertise particulièrement recherchée.

De même, le recours à une agence est souvent retenu pour la mise en œuvre diligente et efficiente de conventions de financements, avec des partenaires techniques et financiers.

Or, l'IGE a relevé que la plupart des agences sont financées exclusivement par le budget de l'Etat et n'ont réussi à mobiliser aucune autre ressource, ni interne ni externe, ni publique, ni privée. Il en existe aussi qui ne sont ni dans un secteur concurrentiel, ni dans un domaine requérant une expertise avérée devant justifier le recours à ce mode de gestion.

☞ **Le recours au décret portant répartition des services, pour "créer" de nouvelles agences apparaît comme un moyen de contourner l'obligation légale de réaliser l'étude préalable d'opportunité et d'impact, prévue à l'article 2, dernier alinéa, de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution et qui doit être annexée au décret de création de toute agence.**

## C. COLLECTIVITES LOCALES

Le Sénégal a une expérience certaine en matière de décentralisation territoriale. Les collectivités locales bénéficient d'une protection juridique forte consacrée par la Constitution qui met en exergue le principe de leur libre administration.

L'organisation des différents ordres de collectivités locales est régie par des dispositions législatives particulières, élaborées en

1996 et révisées à l'occasion de la réforme communément désignée sous le vocable d'« Acte III de la Décentralisation ».

A ce titre, la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales a déjà été promulguée.

Au plan organique, en vertu des dispositions légales en vigueur, l'organisation des collectivités locales repose sur des assemblées délibérantes et des autorités exécutives, qui forment des bureaux et commissions.

Au plan fonctionnel, les collectivités locales sont des administrations dotées de compétences qui leur sont propres ou leur sont transférées par l'Etat.

En application des instructions du Président de la République, une évaluation du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales est en cours, sous la supervision de l'IGE.

D'ores et déjà, au regard des missions qu'elle a réalisées auprès des collectivités locales, tout comme de l'exploitation de rapports sur ces entités dont elle a eu connaissance, l'IGE a constaté divers dysfonctionnements traduisant les limites des collectivités décentralisées, en matière de gestion administrative. A cet égard, il a été noté :

- des insuffisances dans l'organisation des services des collectivités locales qui reposent, essentiellement, sur le secrétaire général, le secrétaire municipal ou l'assistant communautaire ;
- le caractère inopérant des organigrammes des collectivités locales, les postes prévus n'étant souvent pas pourvus ;

- l'absence, dans la plupart des collectivités locales, de services techniques propres, nonobstant les Agences régionales de Développement ;
- l'inexistence de dispositifs de contrôle interne ;
- l'inexistence du tableau-type des emplois communaux ;
- l'absence d'une véritable gestion des ressources humaines dans les collectivités locales, du fait de l'inexistence quasi-systématique de services dédiés à cette fonction.

## **SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES**

### **A. SECTEUR PARAPUBLIC**

Les dysfonctionnements notés dans ce secteur par l'IGE dans le précédent Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des comptes demeurent. Il s'agit, entre autres, de ce qui suit :

- la désignation de Présidents de Conseil d'Administration sur la base de critères souvent sans rapport avec la compétence ;
- le choix de certains membres de Conseil d'Administration qui, du fait de leur inaptitude à l'exercice de leurs missions, ne sont d'aucun apport pour les organes dont ils sont membres ;
- l'absence de formation et de préparation des représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration, rendant difficile l'exercice de leurs missions de contrôle et de suivi des entreprises publiques ;
- la prise d'actes de gestion inappropriés ou irréguliers par certains Directeurs généraux d'entreprises publiques ;

- l'absence de planification dans la gestion des ressources humaines (recrutements, avancements, affectations, système de rémunération, etc.).

Il s'y ajoute :

- le peu de maîtrise de certains risques juridiques, notamment à travers les conventions passées avec des privés internationaux et l'application de la législation du travail ;
- le manque de responsabilité et le défaut d'éthique de certains membres de Conseils d'Administration et de Conseils de Surveillance qui acceptent des avantages indus.

## B. AGENCES D'EXECUTION

Malgré la persistance de certains dysfonctionnements évoqués dans le précédent rapport public, une évolution significative a été notée en ce qui concerne l'encadrement du traitement salarial des dirigeants d'agences.

En effet, le décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des directeurs généraux, directeurs, présidents et membres des conseils de surveillance des agences, a permis d'harmoniser les rémunérations des organes délibérants et exécutifs de ces entités. Ce texte a mis un terme aux graves distorsions et abus jusqu'alors constatés, faute de référentiel dans la détermination du niveau des traitements et autres avantages de ces dirigeants.

Toutefois, des errements ont continué à être observés dans le management stratégique et opérationnel des agences d'exécution, en l'occurrence :

## *1. Une tutelle largement déficiente*

En règle générale, il a été constaté des insuffisances dans l'exercice de la tutelle administrative sur les agences d'exécution. En effet, la plupart de ces agences n'ont pas encore conclu de contrats de performance avec les autorités de tutelle, en dépit du fait que ceux-ci constituent une bonne pratique de gestion, et sont obligatoires aux termes des dispositions de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution.

L'inexistence d'un référentiel en la matière ne saurait être invoquée, dans la mesure où le décret n° 2010-1812 du 31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution comporte, en annexe, un modèle-type à adapter, selon les spécificités et les caractéristiques de chaque agence. L'application d'un tel dispositif engagerait, pendant une durée de trois (3) ans, l'Etat et les dirigeants de l'agence, lesquels auraient ainsi l'obligation d'atteindre les objectifs fixés.

Quant à l'Etat, il garantirait les ressources financières nécessaires à l'exécution des missions de l'agence sur la période du contrat, avec indication du montant de ses concours. Pour apprécier les performances réalisées, le décret n° 2010-1812 du 31 décembre 2010 susvisé, dispose que le Directeur général ou le Directeur de l'agence produit un rapport annuel d'activités.

Toutes les évaluations et les délibérations du Conseil de Surveillance relatives au contrat de performance doivent être transmises à la Commission d'évaluation des agences d'exécution, présidée par le Secrétaire général du Gouvernement, laquelle adresse ses observations et recommandations aux administrations de tutelle et rend compte au Premier Ministre.

Il y a lieu de relever en outre, que l'inexistence de contrats de performance et l'absence d'évaluation peuvent être sources d'interprétations divergentes, puisque les attributions de primes annuelles de rendement aux directeurs généraux ou aux directeurs d'agences et de gratifications aux personnels sont, au plan légal, liées à la réalisation de performances prédéfinies.

Par ailleurs, au nombre des déficiences relevées par rapport à l'exercice de la tutelle, il y a l'absence des programmes plurianuels d'actions et d'investissements prescrits.

De manière générale, des défaillances récurrentes ont été observées dans les contrôles exercés au niveau des agences, qu'il s'agisse de ceux relevant des autorités de tutelle, technique en particulier, ou des Conseils de Surveillance.

Les sessions ordinaires des Conseils de Surveillance ne se tiennent pas toujours suivant la périodicité trimestrielle fixée. De même, les registres des délibérations ne sont pas correctement tenus, lorsqu'ils existent. Cependant, tous ces manquements ne donnent pas lieu à des rappels à l'ordre de la part des autorités de tutelle.

Ainsi, la transmission des procès-verbaux des sessions des conseils de surveillance aux autorités de tutelle des agences n'est ni systématique ni, le cas échéant, effectuée dans les délais requis.

## ***2. Un management opérationnel souvent défaillant***

Il a été, souvent, constaté des insuffisances dans le management des agences, notamment :

- l'absence de manuels de procédures, ainsi que des retards importants dans l'adoption des organigrammes et des grilles de

rémunération des personnels ;

- l'inapplication des manuels de procédures administratives, financières et comptables, lorsqu'ils existent ;
- l'octroi de rémunérations sur des bases subjectives, sans lien avec le niveau d'études ou de qualification des intéressés.

En outre, des manquements substantiels ont été constatés dans les conditions d'emploi, par les agences, de personnels relevant de la Fonction publique. Les seules modalités prévues par la législation sont, selon le statut de l'agent, le détachement ou la suspension d'engagement. Or, il est apparu que des personnels de l'Etat en service dans les agences ne disposaient pas toujours des actes réglementaires appropriés.

## C. COLLECTIVITES LOCALES

L'IGE a relevé un certain nombre d'errements, parmi lesquels :

- la tenue irrégulière des sessions ordinaires des organes délibérants, ainsi que des réunions des commissions techniques créées au sein des collectivités locales ;
- des défaillances dans la tenue des registres de délibérations, souvent non cotés et non paraphés par les représentants de l'Etat ou, parfois, non signés par le Président et par un des conseillers présents. Il en est de même en ce qui concerne les procès-verbaux de réunion qui sont rarement signés par les conseillers ;
- la prépondérance d'un personnel peu qualifié, dans les effectifs ;
- des manquements manifestes en matière d'administration et de gestion du personnel, ainsi que dans la tenue de la comptabilité des matières ;

- des dysfonctionnements dans l'organisation du service de l'état civil, ainsi que dans la gestion et la conservation des actes d'état civil ;
- l'acquisition de véhicules d'occasion, en violation du Code des Marchés publics et de la réglementation sur les véhicules administratifs, ainsi que des abus dans les dotations de carburant.

D'autres dysfonctionnements relevés dans le précédent rapport public sont encore d'actualité. Il s'agit notamment :

- de la violation des procédures d'affectation des terres du domaine national ;
- du défaut de régularisation des terrains d'assiette des lotissements effectués, privant les bénéficiaires des droits réels et l'Etat de ressources additionnelles, au titre des produits domaniaux ;
- de l'immixtion d'agents des collectivités locales dans le recouvrement de certaines taxes devant être perçues par les services du Trésor.

Tous les manquements ainsi décelés dans le fonctionnement des collectivités locales soulèvent la problématique du contrôle de légalité, dont l'exercice souffre encore d'un certain nombre d'insuffisances.

## CHAPITRE II

### POUR UN RETOUR A L'ORTHODOXIE ADMINISTRATIVE

Les dysfonctionnements précédemment constatés ont conduit l'IGE à proposer des mesures de redressement, d'une part, dans l'Administration centrale et d'autre part, dans les administrations décentralisées.

#### SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE

Les mesures de redressement proposées portent non seulement sur l'organisation des services, mais aussi sur leur fonctionnement.

##### SOUS-SECTION 1 : CREATION, REPARTITION ET ORGANISATION DES SERVICES

Les mesures correctives proposées sont de nature à institutionnaliser des critères objectifs de création et de répartition des services et la mise en place d'un dispositif pertinent pour éviter les discordances notées dans l'organisation des structures.

###### A. CREATION ET REPARTITION

La création et la répartition des services constituent un élément fondamental pour l'efficacité et l'efficience des interventions de l'Etat. Les structures créées doivent servir à mettre en œuvre les politiques publiques avec pour unique objectif, la satisfaction des besoins d'intérêt général.

En conséquence, il paraît nécessaire de mettre en place, au plus haut niveau de l'Etat, un dispositif pertinent de validation de toutes les mesures relatives à la création ou à la migration des services, avec pour missions essentielles :

- de veiller à ce que la répartition des services se fasse entre grandes entités homogènes aux compétences bien définies ;
- de mettre en place des circuits administratifs simples et cohérents ;
- d'adapter, en cas de besoins nouveaux, les structures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles ;
- de proscrire l'éclatement d'attributions entre des structures trop nombreuses, obstacle à la clarté des missions, à la cohérence et à la capacité d'arbitrage de l'Etat. En effet, un recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles doit conduire à une simplification de l'organisation administrative et à une réduction du nombre d'unités opérationnelles.

## B. ORGANISATION

Les discordances précédemment constatées dans l'organisation sont la conséquence des incohérences relevées dans le processus de création et de répartition des services. En effet, ces incohérences découlent, pour l'essentiel, du non-respect d'un référentiel clair et précis en matière d'organisation de l'Administration. A ce sujet, le seul référentiel, du reste aujourd'hui inconnu de la plupart des administrations, est l'arrêté primatorial n° 8815 du 07 août 1979 créant la Commission nationale de Rationalisation des Structures et des Emplois publics (CORASEP), mais qui n'est plus adapté au contexte actuel.

Aussi, est-il recommandé d'élaborer un texte général régissant, entre autres :

- les conditions de création, d'organisation et d'administration des services de l'Etat ;
- les conditions d'élaboration et de mise à jour des organigrammes et, notamment, l'évaluation de l'incidence financière des projets de réforme de structures ;
- la rationalisation des effectifs, en établissant les critères d'appréciation pour les créations d'emplois ;
- la recherche d'une meilleure articulation entre le budget et les organigrammes.

## **SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT**

Des dysfonctionnements d'ordre formel et d'ordre pratique ont été relevés dans le fonctionnement de l'Administration, sur la période considérée.

### **A. SUR LE PLAN FORMEL**

Il a été constaté, de manière récurrente, des insuffisances en matière de rédaction administrative en général, et particulièrement dans l'élaboration des actes réglementaires et des notes de service.

A cet égard, il convient de rappeler l'existence d'un dispositif qui encadre cette matière, en l'occurrence :

- la Note sur la rédaction (Journal officiel du 21 février 1966) ;
- la Circulaire présidentielle n° 659/PR/SP du 19 Mars 1975 sur l'emploi des majuscules et des minuscules et l'orthographe des noms propres commençant par M ou N et une consonne ;

- la Note présidentielle n° 464/PR/SP du 12 février 1976 sur l'emploi des majuscules et la concordance des temps ;
- la Circulaire présidentielle n°1596 PR/SG/JUR du 17 juillet 1980 relative à l'emploi des majuscules et des virgules et réglementant la structure et la modification des textes réglementaires.

Ces dispositions gagneraient à être revisitées et, au besoin, rééditées et vulgarisées, pour redonner de la qualité et de la cohérence à la rédaction administrative.

## B. SUR LE PLAN PRATIQUE

Le constat est que des actes sont régulièrement posés, en contradiction flagrante avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. L'Administration viole ses propres règles, s'exposant à des recours qui peuvent affaiblir l'autorité de l'Etat. Cette situation est, pour l'essentiel, la conséquence de défaillances dans le processus décisionnel, de faiblesses dans le contrôle interne et le suivi des décisions.

Elle découle, parfois aussi, d'un défaut de compétence et de l'inexpérience de l'autorité chargée de la coordination des activités, au sein d'un département ministériel. C'est, en particulier, le cas pour la fonction de secrétaire général de ministère dont les attributions précisées par l'article 3 du décret n° 2002-1173 du 23 décembre 2002 cité plus haut, requièrent une expérience avérée, une large connaissance de l'Administration et un niveau de compétence incontestable.

Dès lors, il s'avère primordial, pour remédier aux dérives constatées, de redonner à cette fonction le contenu qui avait motivé son institution en restituant, au Premier Ministre, la

prérogative de proposer la nomination des secrétaires généraux de ministère.

Il est également indispensable de mettre un terme à la pratique consistant à changer de secrétaire général à chaque nomination d'un nouveau ministre, en violation de l'article 5 dudit décret.

Quant aux dérives liées aux nominations, à l'application des textes, au respect des compétences préétablies, à la mise en œuvre et au suivi des décisions, elles découlent pour l'essentiel des dysfonctionnements évoqués et de l'inobservance des procédures.

Il est, par conséquent, recommandé :

- de veiller au respect des circuits des visas et procédures qui doivent être analysés comme des niveaux de contrôle interne, destinés à amoindrir la probabilité de survenance d'un risque ;
- d'associer les organes et corps de contrôle à certains travaux, comme l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires ;
- de recueillir l'avis de l'IGE, avant toute nomination à certaines hautes fonctions administratives, conformément à la tradition. Cela permettrait, le cas échéant, d'appeler l'attention du Président de la République sur l'existence de sanctions prononcées contre la personne pressentie.

## **SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES**

Les manquements relevés dans l'organisation et le fonctionnement des administrations décentralisées conduisent l'IGE à formuler des recommandations.

## SOUS-SECTION 1 : ORGANISATION DES STRUCTURES

### A. SECTEUR PARAPUBLIC

Au regard des constats ci-dessus, l'IGE recommande fortement la révision du cadre juridique régissant le secteur parapublic.

Sont visés à cet égard, 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, modifiée, et la loi n° 84-64 du 16 août 1984 fixant les modalités de liquidation des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte.

Il s'agit notamment, de :

- revisiter la définition du secteur parapublic, pour que son champ de couverture soit le plus exhaustif possible ;
- veiller à ce que les règles d'organisation des entreprises du secteur parapublic soient harmonisées ;
- contribuer à l'amélioration de la gouvernance des entreprises du secteur parapublic en développant les rôles des comités spécialisés (comités d'audit, de formulation stratégique, de rémunération, etc.).

### B. AGENCES D'EXECUTION

En sus des recommandations déjà formulées dans le précédent Rapport public et qui, pour l'essentiel, conservent toute leur pertinence, l'IGE invite à :

- veiller à prendre des actes formels pour modifier les dispositions régissant les agences et non plus par le biais du 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 et les ministères ;

- définir, avec précision, toutes les structures administratives entrant dans le champ de compétence de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution ;
- poursuivre le travail de rationalisation des agences, engagé en 2009 et renforcé en 2012 à travers leur évaluation et la suppression d'un certain nombre d'entre elles. La poursuite de ce travail devrait aboutir au retour, dans le giron de l'Administration, d'agences qui ne sont, en réalité, que des services administratifs dont les missions et actions sont en duplication avec celles de directions techniques.

☞ Recueillir l'avis de l'IGE, avant toute nomination à certaines hautes fonctions administratives, conformément à la tradition, permettrait le cas échéant, d'appeler l'attention du Président de la République sur l'existence de sanctions prononcées à l'encontre de la personne pressentie.

## C. COLLECTIVITES LOCALES

La mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation, qui participe d'une « *refondation majeure de l'action territoriale de l'Etat* », aux termes de l'exposé des motifs de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales,

est porteuse de profondes mutations au plan organique, à travers :

- la suppression des régions comme collectivités locales ;
- l'érection des départements en collectivités locales ;
- la transformation en communes des communautés rurales et des communes d'arrondissement.

Cette réforme, conduite suivant un large processus participatif, laisse augurer des changements majeurs dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales.

Cependant, l'examen du contenu et des implications pratiques du Code général des Collectivités locales suscite les recommandations qui suivent :

*1. En rapport avec l'environnement juridique et le pilotage stratégique :*

- a. veiller à une identification exhaustive des textes législatifs et réglementaires à adopter ou à réviser. De nombreux secteurs d'activités sont concernés, compte tenu du caractère transversal de la décentralisation et des modifications apportées à l'architecture des collectivités locales ;
- b. procéder, avec diligence, aux changements requis, pour ne pas retarder ou affecter la mise en œuvre de la réforme ;
- c. assurer une supervision stratégique effective de la réforme par l'opérationnalisation des organismes de suivi, prévus dans le Code général des collectivités locales. Une attention particulière devrait être accordée au bon fonctionnement de l'instance faîtière que constitue le Conseil national de Développement

des Collectivités locales dont la vocation principale est d'établir le bilan de l'évolution de ces entités décentralisées ;

- d. contribuer à la promotion de la bonne gouvernance locale en veillant au respect des dispositions de l'article 248 du Code général des collectivités locales qui oblige le Gouvernement à soumettre, chaque année, à l'Assemblée nationale, qui en débat, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente. Ce rapport fondé sur les contrôles exercés par les représentants de l'Etat sur les actes des organes des départements et des communes aurait, assurément, des fonctions importantes de communication et de pédagogie ;
- e. adapter l'organisation des services de l'Etat à la décentralisation par un renforcement substantiel de la déconcentration à travers, notamment, une rationalisation de l'organisation des structures administratives, une meilleure répartition des ressources humaines et matérielles au sein de l'Administration ainsi que par des délégations de pouvoirs.

**☞ Pour contribuer à la bonne gouvernance locale, le Gouvernement doit soumettre, chaque année, à l'Assemblée nationale qui en débat, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente. Ce rapport a une fonction certaine de communication et de pédagogie.**

## *2. En rapport avec les missions de service public et les ressources des collectivités locales :*

L'IGE recommande qu'une attention particulière soit attachée à la dévolution des biens et des personnels des régions supprimées, à la gestion de l'état civil, ainsi qu'au recrutement des personnels des collectivités locales.

S'agissant de l'état civil, le transfert de sa gestion des villes aux communes induit la dévolution à ces dernières des personnels, ainsi que des équipements existants.

En raison de la sensibilité sociale et des enjeux de sécurité publique de l'état civil, il s'avère nécessaire de conduire cette dévolution, de manière diligente et rigoureuse, de façon à la rendre effective, dès l'installation des conseils municipaux issus des élections locales.

Dans cet ordre d'idées, il serait avisé de s'assurer que la gestion des équipements marchands ne fasse l'objet de contentieux récurrents entre villes et communes, du fait d'imprécisions juridiques.

Il serait également souhaitable de poursuivre, avec célérité et efficacité, l'audit des personnels des collectivités locales.

Il conviendrait aussi d'encadrer les recrutements en personnel des nouvelles communes, de manière à prévenir tout abus et dérapage sur la masse salariale.

Enfin, il serait fondamental d'élaborer les organigrammes-types des collectivités locales et de donner une impulsion forte à la formation des élus locaux et des autres acteurs de la décentralisation.

## **SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES**

### **A. SECTEUR PARAPUBLIC**

Sur le fondement de ses constats relatifs aux dysfonctionnements observés dans le secteur parapublic, l'IGE recommande, à nouveau :

- la reconfiguration des Conseils d'Administration par le choix systématique d'administrateurs ayant les profils requis et dont les capacités d'analyse, de contrôle et de suivi seront, régulièrement, renforcées de manière à prévenir leur inféodation éventuelle aux Directeurs généraux ;
- le renforcement de la fonction de contrôle du Contrôleur financier, à l'égard des entreprises publiques ;
- la généralisation des codes de déontologie et d'éthique en leur sein ;
- le renforcement du contrôle interne, au sein de ces entreprises ;
- l'amélioration de la gestion des entreprises par le renforcement des capacités des gestionnaires et des administrateurs des entreprises publiques.

### **B. AGENCES D'EXECUTION**

Les dysfonctionnements mis en exergue par ses rapports amènent l'IGE à proposer les mesures suivantes pour améliorer le fonctionnement des agences d'exécution :

- promouvoir l'appel à candidatures pour le recrutement des directeurs généraux ou directeurs d'agence ;
- renforcer les capacités des membres des conseils de surveillance des agences ;

- élaborer un code de gouvernance et veiller au respect, par les membres des conseils de surveillance des agences, des règles d'éthique et de responsabilité ;
- appliquer la réglementation relative au fonctionnement des agences d'exécution, en particulier les dispositions relatives à la périodicité des réunions de leurs organes délibérants ;
- mettre en place des dispositifs de management des risques et de contrôle interne ;
- réglementer le système de rémunération des personnels des agences, sur la base de leur classification ;
- veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur pour l'emploi des agents de l'Etat au sein des agences ;
- faire appliquer, par les administrations de tutelle, les dispositions de la loi d'orientation du 4 mai 2009 précitée et celles de son décret d'application qui obligent à :
  - procéder, avant toute décision de création, à une étude préalable d'opportunité et d'impact, garantissant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence ;
  - rendre systématique la signature de contrats de performance entre l'Etat et les agences d'exécution ;
  - veiller à ce que la Commission d'évaluation des agences d'exécution procède au suivi annuel des contrats de performance.

## DEUXIEME PARTIE

### GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Le Sénégal s'est, très tôt, engagé dans une dynamique d'amélioration de la gouvernance économique et financière. Cette option a été renforcée depuis la transposition dans le droit interne des réformes majeures initiées au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

En dépit des efforts ainsi déployés, l'IGE n'en a pas moins relevé divers dysfonctionnements dans la gouvernance financière de l'Etat et de ses démembrements, durant la période couverte par le présent rapport.

Conformément à l'approche méthodologique adoptée dans la première partie de ce rapport, les manquements décelés par l'IGE au cours de ses missions sont d'abord énoncés, avant la formulation de recommandations subséquentes visant l'instauration d'une gestion plus vertueuse des finances publiques.

Au niveau de l'Administration centrale, les problématiques abordées portent, notamment, sur la gestion foncière à travers les conditions de réalisation du Monument de la Renaissance africaine, ainsi que des conditions d'acquisition et d'affectation des terres du domaine du Général Chevance Bertin à Bambilor. L'IGE s'est également penchée sur les conditions de délivrance des licences d'exploitation de mines et minéraux, sur la politique de soutien à l'énergie, ainsi que sur le projet d'édification de la

Maison du Sénégal à New-York, le contrat liant l'Etat du Sénégal à la Société SECURIPORT, les conditions de réalisation de l'Université du Futur africain et l'organisation de la troisième édition du Festival mondial des Arts nègres.

L'IGE s'est aussi intéressée à la commande publique et à l'efficacité de la programmation budgétaire, au travers de l'examen des décrets d'avance.

Tous les constats relatifs à la mal gouvernance financière au sein de l'Administration centrale ont donc pour supports les cas illustratifs susvisés, issus d'investigations auprès de structures publiques ainsi que de supervisions de passations de service.

Il en est de même pour les administrations décentralisées, puisqu'au cours de la période de référence, l'IGE a procédé à des missions de vérification, d'audit ou d'enquête auprès de plusieurs entreprises du secteur parapublic et agences, notamment la Société des Pétroles du Sénégal (PETROSEN), l'Agence des Aéroports du Sénégal (ADS), l'Agence nationale de Promotion touristique (ANPT), l'Office du Lac de Guiers (OLAG), l'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI), l'Agence nationale de Sédentarisation des Marchands ambulants (ASMA) devenue l'Agence nationale d'Appui aux Marchands ambulants (ANAMA)<sup>1</sup>.

En ce qui concerne les collectivités locales, l'attention s'est principalement portée sur la Commune de Sébikotane qui a fait l'objet d'une vérification administrative et financière.

---

**1 :** l'ANOCI et l'ANAMA ont été dissoutes. Après avoir également été dissoute, l'ANPT a été remplacée par l'ASPT.



## CHAPITRE I

# DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATES DANS LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

## SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE

La gouvernance économique et financière est marquée, dans beaucoup de secteurs, par des pratiques assez éloignées de l'efficacité et de l'efficience. A cet égard, l'IGE a relevé au cours de la période sous revue, un certain nombre de cas spécifiques de mal gouvernance qui sont mis en exergue avant d'en évoquer les caractéristiques communes.

### SOUS-SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE

Apparaissant comme les plus prégnants parmi tant d'autres, ces cas de mal gouvernance portent sur la gestion foncière, la gestion des ressources énergétiques et minières et les conditions de réalisation de divers autres projets.

#### A. GESTION FONCIERE

##### *1. Monument de la Renaissance africaine*

Le financement du Monument de la Renaissance africaine a été confié à un particulier, en contrepartie d'un paiement en nature, improprement dénommé « dation en paiement ». Pour rappel, la "dation en paiement" est « une opération juridique par laquelle,

*en paiement de tout ou partie du montant de sa dette, un débiteur cède la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens lui appartenant ».*

A ce sujet, les investigations menées ont permis de constater de multiples violations de la loi et une absence totale du souci de préserver les intérêts de la Collectivité.

☞ **la "dation en paiement" est « une opération juridique par laquelle, en paiement de tout ou partie du montant de sa dette, un débiteur cède la propriété d'un bien ou d'un ensemble de biens lui appartenant ». (Article 212 du Code des Obligations civiles et commerciales).**

## 1.1. Multiples violations de la loi

Le marché passé pour la réalisation de l'ouvrage, l'a été sans appel à la concurrence et donc, sans aucune autre forme de publicité.

Le coût des travaux a été pris en charge, pour le compte de l'Etat, par une société privée en contrepartie de l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles domaniaux.

Cette convention ainsi que le mode de financement des travaux sont caractérisés par la violation systématique du Code des obligations de l'Administration et du Code des marchés publics ainsi que du Code du Domaine de l'Etat.

### **1.1.1. Violations du Code des Obligations de l'Administration et du Code des Marchés publics**

Diverses règles de passation de la commande publique n'ont pas été respectées.

#### **a. Absence de planification de la dépense**

Les travaux de réalisation du Monument de la Renaissance africaine ont été engagés sans que les crédits nécessaires à la couverture de leur financement n'aient été prévus au budget, en violation des dispositions des articles 17 du Code des Obligations de l'Administration (COA) et 6 du Code des marchés publics (CMP).

En effet, selon l'article 17 du COA « *La conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances de la personne administrative contractante est soumise à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles d'engagement des dépenses publiques* ».

De même, l'article 6 du CMP énonce que « *La conclusion d'un marché public qui engage les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire est subordonnée à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles organisant les dépenses des dits organismes* ».

#### **b. Absence d'appel à la concurrence**

Au cours des investigations, toutes les parties rencontrées ont reconnu que la réalisation de l'ouvrage a été confiée à l'entreprise sous la forme d'un marché de gré à gré donc, sans appel à la concurrence.

C'est dire que certaines normes essentielles de la commande publique, notamment la publicité et l'appel à la concurrence pour l'acquisition des biens et services d'une certaine valeur, n'ont pas été respectées.

Il est, en effet, fait obligation de recourir à un marché (publicité et appel à la concurrence par voie d'appel d'offres) lorsque le montant des travaux est égal ou supérieur à vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA.

Si un marché public peut valablement être passé de gré à gré ou par entente directe, en revanche, la réalisation du Monument de la Renaissance africaine n'entre dans aucun des cas de figure prévus par l'article 76 du Code des Marchés publics.

### **c. Violations des règles sur les mentions obligatoires des marchés**

Aux termes de l'article 18 du Code des marchés publics, les marchés qui définissent les engagements réciproques des parties contractantes doivent contenir au moins certaines mentions. Parmi ces éléments, figurent :

- le montant du marché et le mode de détermination de son prix ;
- l'imputation budgétaire ;
- le comptable assignataire du paiement ;
- les modalités de paiement.

Dans le cas d'espèce, aucun des éléments précités n'est déterminé et en lieu et place, il est fait référence à un « *protocole d'accord et à ses avenants signés entre l'Etat du Sénégal et la personne qui prend en charge le financement* ».

#### **d. Violations des règles de fixation des prix**

Eu égard à ce qui précède, l'un des principes de base d'un marché public, à savoir le mode de fixation des prix, n'a pas été respecté.

En effet, en l'absence d'un dossier complet, il n'a pas été possible de disposer des éléments permettant de fixer les prix conformément au Code des marchés publics.

Du reste, aucun dossier technique n'a été produit pour la détermination du coût de l'ouvrage, tout comme pour les travaux supplémentaires.

#### **e. Violations des règles sur les avenants**

Le coût initial de l'ouvrage a été fixé de manière forfaitaire à douze milliards (12 000 000 000) de francs CFA. A la fin du chantier, il a été enregistré des travaux supplémentaires de huit milliards (8 000 000 000) de francs CFA.

Ce montant de huit milliards (8 000 000 000) de francs CFA a aussi été fixé de manière forfaitaire dans la mesure où aucun dossier technique justificatif n'a été produit. Les autorités d'alors s'étaient contentées d'un simple « mémoire en réclamation » du responsable des travaux listant les éléments qui ont entraîné l'augmentation du prix initial, à savoir, entre autres :

- l'accélération des travaux pour le raccourcissement des délais ;
- l'adaptation de l'étude aux contraintes du site ;
- les coûts de ratrapage des périodes d'allongement des délais d'origine dus à des contraintes de nature administrative ;
- la hausse des prix de certains matériaux.

Il s'agit là, d'une violation manifeste de l'article 23 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics, modifié, alors en vigueur, qui prévoit que « *l'augmentation des fournitures, services ou travaux résultant d'un ou de plusieurs avenants ne doit en aucun cas dépasser 25% des quantités prévues au marché initial, ni 50% de son montant pour les travaux, après application des éventuelles clauses d'actualisation et de révision*

Dans le cas d'espèce, les quantités de travaux supplémentaires sont supérieures à soixante-six pour cent (66%) du marché initial.

### **1.1.2. Violations du Code du Domaine de l'Etat**

Comme indiqué plus haut, une convention dite « dation en paiement », sous la forme d'un « Protocole d'Accord » et ses avenants, a été passée entre l'Etat du Sénégal et une société civile immobilière pour le financement du projet. De nombreuses insuffisances ont été relevées au niveau de ces documents.

#### **a. Sur la nature des actes**

Le « protocole d'accord », liant l'Etat à son cocontractant, ne fait pas partie des actes prévus par la loi n° 76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat, en ce qui concerne la gestion du Domaine privé de l'Etat.

Il est vrai qu'en matière d'acte administratif, l'intitulé est moins important que le contenu, dans la mesure où c'est celui-ci qui permet d'apprécier sa nature juridique.

Dans le cas d'espèce, ce protocole est, en effet, tellement sommaire qu'il ne contenait pas toutes les mentions devant régir les relations entre l'Etat et ses cocontractants, sur les dépendances de son domaine privé.

## b. Sur les signataires des actes

Les actes ont été signés, directement, par le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget, avec la signature conjointe, selon la période, du Ministre du Patrimoine, de l'Habitat et de la Construction ou du Ministre d'Etat, Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de l'Hydraulique urbaine, de l'Hygiène publique et de l'Assainissement.

Il s'agit d'une violation de la loi, car celle-ci confie au Ministre de l'Economie et des Finances le pouvoir d'approuver ces actes et non de les signer.

En effet, selon les articles 56 du Code du Domaine de l'Etat et 24 de son décret d'application n° 81-557 du 21 mai 1981, « les actes intéressant le Domaine de l'Etat sont dressés par le Service des Domaines » et l'Etat y est représenté par « *le Gouverneur dans la Région du Cap-Vert et par le préfet territorialement compétent dans les autres régions* ». En conséquence, ceux- ci ne peuvent pas en être dessaisis.

Quant à l'intervention du Ministre chargé de l'Urbanisme, elle n'a pas, non plus, de base légale.

### 1.2. Absence de protection des intérêts de l'Etat

Ce constat peut être illustré par le choix d'un mode de financement inapproprié, la défaillance de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales et l'existence d'un conflit d'intérêts.

#### 1.2.1. Mauvais choix du mode de financement

Comme indiqué plus haut, il n'a été trouvé aucune trace, dans les comptes de l'Etat, du financement de l'ouvrage. C'est parce que celui- ci a été pris en charge par un particulier pour vingt milliards

(20 000 000 000) de francs CFA, en contrepartie de l’attribution, en pleine propriété, de terrains domaniaux d’une superficie de cinquante-six hectares, trois ares et cinquante-six centiares (56 ha 03 a 56 ca).

En effet, c’est le protocole signé avec le partenaire de l’Etat qui a déterminé le coût initial du projet soit douze milliards (12 000 000 000) de francs CFA qui sera porté à vingt milliards (20 000 000 000) de francs CFA, compte tenu des travaux supplémentaires de huit milliards (8 000 000 000) de francs CFA.

Pour matérialiser cette transaction, un acte constatant une « dation en paiement » a été signé.

La société civile immobilière, partie à la transaction a, par la suite, procédé à la vente, à l’Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité sociale (CSS), c'est- à- dire des démembrements de l’Etat, de deux parcelles de terrains d’une superficie de cent quatre-vingt-quatre mille trois cent cinquante-trois (184 353) mètres carrés et de quatorze mille trois cent dix (14 310) mètres carrés, à respectivement, vingt-sept milliards six cent cinquante-deux millions neuf cent cinquante mille (27 652 950 000) francs CFA et deux milliards quatre cent trente-deux millions sept cent mille (2 432 700 000) francs CFA.

Elle a, donc, réalisé un gain de sept milliards six cent cinquante-deux millions neuf cent cinquante mille (7 652 950 000) francs CFA, compte non tenu des trente-six (36) hectares restants.

Dans cette transaction, il apparait de toute évidence que les intérêts de l’Etat n’ont pas été sauvegardés.

### **1.2.2. Défaillances de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales**

L’article 55 du Code du Domaine de l’Etat, soumet, entre autres, toutes les opérations intéressant le domaine de l’Etat, à l’avis de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales qui est tenue de se prononcer sur leur opportunité, leur régularité et leurs conditions financières.

Composée des responsables de huit (08) services techniques de l’Etat et présidée par le représentant du Ministère de l’Economie et des Finances, elle était à même de faire un meilleur choix. En effet, devant l’option de contracter avec une structure privée à ces conditions, elle aurait dû émettre un avis défavorable et proposer aux autorités une autre solution.

L’Etat aurait pu, par exemple, transiger directement avec l’IPRES et avec la Caisse de Sécurité sociale, d’autant que ceux-ci sont ses démembrements.

En ne le faisant pas, la Commission de Contrôle des Opérations domaniales qui est chargée de veiller aux intérêts de l’Etat, a manifestement failli à sa mission.

### **1.2.3. Conflit d’intérêts**

Au cours des investigations menées, les enquêteurs ont eu à constater un conflit d’intérêts, manifestement, préjudiciable aux intérêts de l’Etat.

En effet, c’est l’Architecte-Conseil du Président de la République qui a proposé, au Chef de l’Etat, pour la réalisation du Monument de la Renaissance africaine, un entrepreneur et signé, avec celui-ci, un « Contrat d’assistance globale à la conception architecturale, aux études techniques et au suivi des travaux ».

Il devait, ainsi, l'accompagner dans la réalisation de l'ouvrage commandé, alors qu'il lui revenait d'être aux côtés de l'Etat pour veiller à la bonne conception de l'ouvrage et en assurer le suivi de l'exécution. Entré en relations d'affaires avec le cocontractant de son employeur, il a été rémunéré par ce dernier à hauteur de neuf cent vingt millions (920 000 000) de francs CFA, se plaçant ainsi dans une situation manifeste de conflit d'intérêts. Dès lors, il n'était plus en position de défendre ceux de l'Etat.

## ***2. Domaine du Général Chevance Bertin à Bambilor***

L'opération foncière consistant en l'acquisition par l'Etat des terres du Général Chevance BERTIN à BAMBILO, au motif déclaré de sécuriser les villages situés à l'intérieur de ces terres comporte, sur un fond de détournement d'objectif, des manœuvres manifestes de contournement de la loi. Par ailleurs, il y est relevé la perte de ressources fiscales, l'enrichissement de particuliers au détriment de la collectivité nationale et du Trésor public. De même, des négligences de nature à compromettre les intérêts de l'Etat ont été notées dans le suivi des dossiers.

### **2.1. Détournement d'objectif**

Les villages traditionnels de Bambilor, Déni Guédj, Gorom II, Mbèye, Nguendouf et Wayembam sont implantés dans le périmètre du titre foncier n° 1975/R situé dans le Département de Rufisque et appartenant aux héritiers du Général Chevance BERTIN. Au motif de sécuriser ces villages et prévenir tout risque de contentieux entre leurs habitants et les propriétaires inscrits au Livre foncier, l'Etat a engagé une opération d'acquisition du Titre foncier. Cependant, la manière dont l'opération a été menée a révélé que l'objectif ainsi déclaré n'était qu'un prétexte et que le soubassement véritable était un projet planifié d'enrichissement de particuliers.

En effet, il est établi que non seulement les opérations foncières, comme la délimitation et la sécurisation n'ont pas été conduites à leur terme, mais, les terres acquises par l'Etat ont été cédées à des particuliers, qui les ont revendues notamment à la Caisse de Sécurité sociale, à la Caisse des Dépôts et Consignations et à une coopérative d'habitat dans des conditions qui ignorent toutes les règles de gestion du patrimoine foncier de l'Etat.

Ainsi, les personnes physiques ou morales impliquées dans l'opération ont été attributaires ou cessionnaires de vastes étendues de terres, sans qu'elles aient été porteuses de l'un quelconque des projets prévus par la réglementation, mais simplement dans un but spéculatif.

## **2.2. Violations manifestes de la loi**

Dans l'opération en cause, il a été constaté un contournement, voire une violation systématique de la loi, aussi bien en ce qui concerne les attributions de parcelles par voie de bail, qu'en ce qui concerne les cessions directes de terrains.

Pour ce qui est des baux, ils ont été consentis sans respect des conditions prévues par la loi, notamment, l'obligation de mise en valeur incombant aux attributaires. Ainsi, soit aucun programme immobilier n'a été présenté, soit, le cas échéant, celui-ci n'a pas été agréé par les services techniques compétents qui ignoraient tout de son existence. Au surplus, ces programmes n'ont jamais eu un début de réalisation, ce qui constitue la preuve manifeste qu'ils n'étaient qu'un alibi pour se livrer à la spéculation.

S'agissant des cessions, les lois et règlements sur le fondement desquels elles ont été réalisées, ont été allègrement violés. En effet, les lois en question ne prévoient de cessions de terrains domaniaux qu'au profit de titulaires de baux ou de titres

d’occupation, sans quoi seule une autorisation législative pourrait permettre une cession directe, telle que c’était le cas de plusieurs acquéreurs.

Enfin, les prix de cession pratiqués ne sont pas conformes au barème fixé par l’arrêté n° 2781/MEF/DGID du 22 mars 2010.

### **2.3. Non perception de recettes fiscales**

Le dossier des terrains de Bambilor a révélé que toutes les recettes fiscales n’ont pas été perçues sur les importantes transactions immobilières qui ont été réalisées.

Il s’agit des droits d’enregistrement et de la taxe de plus-value immobilière qui sont exigibles sur lesdites transactions. En effet, au titre des droits de mutation, les préjudices enregistrés résultent, d’une part, de minorations de la base imposable, et d’autre part, d’exonérations accordées sans fondement légal.

En ce qui concerne la taxe de plus-value immobilière, elle n’a pas généré toutes les recettes attendues des cessions effectuées par les personnes auxquelles l’Etat a vendu des terrains. Ces dernières ont revendu leurs terrains, sans avoir réalisé le moindre aménagement sur les sites contrairement à leurs déclarations. Elles auraient donc dû être taxées sur la différence entre le prix d’acquisition et le prix de cession. Or, la plus-value a été minorée, sans que l’administration ait mené la moindre action pour redresser les bases de taxation, de toute évidence fortement sous-évaluées, et sauvegarder les intérêts du Trésor public.

Au total, l’Etat a perdu, dans ces opérations, hors toutes pénalités, amendes et intérêts de retard, la somme de trente milliards cinq cent trente-trois millions quatre cent cinquante-six mille (30.533.456.000) francs CFA, ainsi répartie :

- Revenus de cession du domaine privé de l'Etat :  
22.990.000.000 francs CFA ;
- Droits d'enregistrement :  
3.738.394.000 francs CFA ;
- Droits de timbre :  
2.000 francs CFA ;
- Taxe de plus-value immobilière :  
3.805.060.000 francs CFA.

#### **2.4. Enrichissement sans cause de particuliers**

Les particuliers, personnes physiques et personnes morales, qui ont bénéficié de cessions sur les terrains de Bambilor ont été indument enrichis, suivant un procédé frauduleux.

En effet, les terres qui leur ont été cédées ont été revendues, notamment à des démembrements de l'Etat, avec un différentiel de prix qui leur a permis de réaliser de substantielles plus-values. La manœuvre la plus déconcertante a été qu'ils ont tous payé à l'Etat avec les gains réalisés sur les ventes faites à ses démembrements. Au surplus, après la conclusion de leurs contrats, des facilités de paiement leur ont été accordées par le service chargé des Domaines.

Ainsi, il est apparu que certaines de ces personnes avaient même démarché les structures futures acquéreurs pour la cession de terrains, avant d'avoir elles-mêmes acquis les terrains qu'elles proposaient de leur vendre. C'est le cas de l'une d'elles qui, par lettre du 15 février 2010, proposait, déjà, à la Caisse des Dépôts et Consignations, de « *mettre à (sa) disposition une assiette d'une superficie de cent-cinquante hectares (150 ha) à Bambilor et dépendant du TF 1975/R* ».

Cette offre avait ainsi été faite avant même que l'intéressé n'ait acquis les cent-soixante-quinze hectares (175 ha) cédés par l'Etat. A cette date, la Commission de Contrôle des Opérations domaniales n'avait même pas encore examiné de demande de cession immobilière le concernant. Cette commission ne s'est prononcée sur sa requête que le 2 mars 2010 et le contrat de vente, signé le 26 mars 2010, n'a été approuvé que le 26 mai 2010.

Par ailleurs, il convient de relever que certains démembrements de l'Etat qui ont acheté auprès des spéculateurs, notamment la CDC, auraient acquis directement auprès de l'Etat, si le service chargé des Domaines leur en avait donné l'opportunité. Ce faisant, ils auraient fait des économies substantielles correspondant exactement à la plus-value réalisée indûment par ces spéculateurs.

Ainsi, la CDC ayant besoin de cent-cinquante hectares (150 ha), pour réaliser un programme immobilier de six mille (6000) logements sociaux, conformément aux missions que lui assignent la loi n° 2006-03 du 4 janvier 2006 qui l'a créée, avait acheté cinquante hectares (50 ha) auprès de l'Etat, avant de se retrouver dans l'obligation d'acheter dans les conditions présentées ci-dessus, simplement parce que, suite à sa requête pour acquérir cent hectares (100 ha) complémentaires, le Directeur général des Impôts et des Domaines lui avait signifié qu'il n'y avait plus de disponibilité foncière dans la zone, alors que la personne qui lui a vendu cent hectares (100 ha) a été bénéficiaire de cession sur un terrain contigu à ses cinquante hectares (50 ha).

## 2.5. Négligences dans le suivi des dossiers

Le dossier des terrains de Bambilor a révélé des cas patents de négligence et d'imprudence de la part des services des Domaines, qui auraient pu entraîner de lourds préjudices pour l'Etat.

En effet, d'abord, dans la première dation en paiement des droits de mutation par décès, l'immeuble objet de cette dation en paiement était grevé d'une hypothèque conventionnelle, au profit d'une banque de la place. Cette hypothèque n'a été levée que bien plus tard, après l'inscription des droits de l'Etat au Livre foncier.

Ensuite, sur la transaction initiale entre l'Etat et les propriétaires du Titre foncier dans le périmètre duquel se trouvent les villages traditionnels, les services des Domaines n'ont pas muté au nom de l'Etat toutes les terres que celui-ci avait acquises et dont le prix était payé. En effet, conformément aux stipulations de la convention, les mutations devaient être opérées au prorata des paiements effectués par l'Etat.

Cette situation était porteuse de risques, parce que cette partie des terrains acquise et non mutée au nom de l'Etat n'était pas sécurisée et pouvait être revendue par les propriétaires inscrits à des tiers ; ce qui aurait créé un contentieux inutile entre l'Etat et ses cocontractants.

Enfin, le terrain situé au Front de terre, que l'Etat a reçu en échange d'un autre terrain de Bambilor, dans des conditions tout aussi illégales, n'a pas encore été muté au nom de l'Etat. C'est ainsi qu'il a été grevé d'une hypothèque forcée et d'une pré-notation postérieurement à l'opération d'échange.

Ces situations de défaut de mise à jour des livres fonciers sont caractéristiques d'une profonde incurie de la part des services en charge des Domaines et sont générateurs de contentieux.

**☞ La tenue correcte et la mise à jour régulière des livres fonciers éviteraient bien des contentieux, en matière domaniale.**

## B. GESTION DES RESSOURCES MINIERES ET ENERGETIQUES

### *1. Licences d'exploitation des mines et minerais*

L'enquête sur les conditions de délivrance des licences pour l'exploitation des mines et minerais a permis de noter un certain nombre d'anomalies qui affectent le secteur et sa rentabilité pour l'Etat. Ces dernières se manifestent aussi bien dans la phase de délivrance des titres que dans celle de l'exploitation des mines

#### **1.1. Phase de délivrance des titres miniers**

Cette phase est d'une importance capitale puisqu'elle permet de choisir les investisseurs remplissant les conditions les meilleures pour l'exploitation des ressources minières au bénéfice de la collectivité nationale, des communautés locales et du secteur minier. Cependant, force est de reconnaître que plusieurs problèmes se posent au cours de cette phase.

En sus de la confusion des rôles entre les services de la Direction des Mines et le Cabinet du Ministre évoquée dans la première partie du présent rapport, la gouvernance du secteur souffre d'un déficit criard de contrôle et de suivi, imputable au sous-effectif des services régionaux des mines et de la géologie et au défaut de qualification des agents par rapport aux missions qui leur sont assignées.

En outre, les conventions minières contiennent, systématiquement, des clauses qui confèrent un droit de préemption aux titulaires de permis de recherche en vertu duquel ils bénéficient d'une priorité d'exploitation des gisements économiquement rentables qu'ils auront découverts. Toutefois, au lieu d'exploiter les gisements découverts, les titulaires des permis revendent leurs droits dans des conditions préjudiciables aux intérêts de l'Etat.

## 1.2. Phase d'exploitation des mines

Des carences ont été aussi relevées durant cette phase qui consacre le déploiement des investissements. D'abord, il a été noté une violation systématique des dispositions du Code minier, relativement aux mesures de préservation de l'environnement et de réhabilitation des sites miniers.

Ensuite, il a été constaté que les programmes sociaux, qui font partie intégrante des conventions et qui sont prévus pour assurer des retombées positives en faveur des populations locales, ne sont pas réalisés par les titulaires des titres miniers.

Enfin, sur le plan budgétaire, les ressources générées pour l'Etat par l'exploitation des ressources minières restent encore modiques. Ainsi, sur une période de quinze (15) ans (1997-2012), cette exploitation n'a rapporté que quatorze milliards six cents millions (14 600 000 000) de francs CFA, alors que, sur la période, l'Etat a consenti des exonérations fiscales et douanières qui s'élèvent à plusieurs dizaines de milliards de francs CFA.

Toutes les carences décrites ci-dessus limitent considérablement les retombées du secteur minier sur l'Etat, les communautés locales et l'environnement.

## 2. Gestion de l'électricité

Le Sénégal vit depuis plusieurs décennies une crise profonde du secteur énergétique, en particulier du Sous-secteur de l'Electricité. Cette crise est gravement préjudiciable à l'économie nationale dont elle a fortement contribué à remettre en cause la compétitivité. Elle a également affecté durablement les finances publiques, celles-ci étant lourdement grevées par les subventions consenties sur le prix de l'électricité et la politique de soutien à la SENELEC.

Pour remédier aux conséquences négatives de cette crise sur les entreprises et les ménages, un Plan de Restructuration et de Relance du Secteur de l'Energie dit « Plan TAKKAL » a été adopté pour la période de 2011 à 2015. Estimé à mille neuf cents (1.900) milliards de francs CFA, la mise en œuvre de ce plan prévoyait, notamment, son financement par le Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Energie (FSE). En effet, celui-ci avait été mis en place pour canaliser le soutien financier alloué par l'Etat au Sous-secteur de l'Electricité.

Si ce FSE s'est révélé un instrument utile dans la gestion de la crise de l'électricité, l'ampleur de ses dysfonctionnements, comme ceux du secteur, ont amoindri la portée de son action.

## **2.1. Dysfonctionnements dans le sous-secteur**

Parmi les dysfonctionnements relevés, il y a la faiblesse de la capacité de production de la SENELEC, résultant de la vétusté de son infrastructure technique.

En outre, cette société souffre d'une forte dépendance au pétrole dont le niveau élevé des prix et les fluctuations exercent une pression insupportable sur l'exploitation. Par ailleurs, le système de sécurisation de l'approvisionnement en combustible génère une situation de monopole de la S.A.R., car cette société détient l'exclusivité de la fourniture du combustible à la SENELEC. S'il a l'avantage de mettre celle-ci face à un seul interlocuteur, en revanche, un tel système non seulement présente les inconvénients généralement inhérents à toute situation de monopole, mais aussi expose les deux sociétés, au risque permanent lié au transfert des difficultés financières de l'une sur l'autre.

**☞ Le système actuel de sécurisation de l'approvisionnement en combustible de la SENELEC génère une situation d'exclusivité au profit de la S.A.R. qui détient le monopole de la fourniture de ce combustible.**

Par ailleurs, on peut noter le déficit chronique en pointe de la production d'électricité qui avait été évalué, sur la période de 2010 à 2013, à 50% de la demande. Cet état de fait est d'autant plus difficile à maîtriser que le coût de l'énergie est anormalement élevé par rapport à certains pays même développés. Sur la base de l'actuel mix énergétique, l'électricité est produite dans notre pays, à près de quatre-vingt-dix pour cent (90%), à partir de produits pétroliers, particulièrement coûteux et dont les cours mondiaux sont imprévisibles.

La notion de mix énergétique est évoquée en référence à la conjonction des différentes sources d'énergie mises en synergie, pour générer une offre satisfaisante d'électricité. La forte dépendance au pétrole de ce mix a, en 2012, conduit la SENELEC à produire le kilowatt/heure (KWh) d'électricité, à un coût avoisinant 180 francs CFA, alors que le prix de vente moyen en avait été maintenu depuis 2009, au niveau déjà prohibitif de 118 francs CFA.

Il en résulte que, bien plus onéreux qu'en France et en Espagne, le KWh d'électricité produit au Sénégal, coûtait trois (03) fois plus cher que celui produit au Maroc et cinq (05) fois plus, que celui produit en Afrique du Sud, du fait de l'actuel mix énergétique qu'il est impératif d'améliorer.

Face à la situation préoccupante de la production, quelques solutions ont été retenues en direction, notamment, de la maîtrise de la consommation d'électricité.

- ☞ **La notion de mix énergétique renvoie à la combinaison des différentes sources énergétiques, susceptible de générer une offre satisfaisante en électricité.**
- ☞ **L'actuel mix énergétique se révèle dépendant à plus de quatre-vingt-dix pour cent (90%) du pétrole dont les coûts sont non seulement élevés, mais aussi imprévisibles.**
- ☞ **Bien plus onéreux qu'en France et en Espagne, le kilo-watt/heure (KWh) d'électricité produit au Sénégal, coûtait en 2012 trois (03) fois plus cher que celui produit au Maroc et cinq (05) fois plus, que celui produit en Afrique du Sud, du fait de l'actuel mix énergétique qu'il est impératif d'améliorer.**

## 2.2. Maitrise de la demande

Pour ce qui est de la maîtrise de la demande, elle vise une « utilisation plus économique de l'électricité » et donc une optimisation de l'efficacité énergétique. Elle est sous-tendue, en particulier, par un programme de déploiement de lampes à économie d'énergie dites lampes à basse consommation (LBC), en lieu et place des lampes à incandescence (L.I.).

C'est dans ce sens qu'a été pris le décret n° 2011-160 du 28 janvier 2011 portant interdiction de l'importation et de la production au Sénégal des lampes à incandescence et promotion des lampes à économie d'énergie. Dans les faits cependant, cette interdiction d'importer les L.I n'a connu qu'une application limitée. C'est ce qui ressort des statistiques du commerce enregistré, recueillies par la Direction générale des Douanes (DGD). Ces L.I continuent à être importées et vendues librement, alors qu'elles sont interdites d'entrée au Sénégal.

Cette situation pourrait s'expliquer, entre autres, par le défaut de mise en place de l'entité indépendante prévue par le décret susvisé, pour veiller sur l'application de la mesure ainsi que sur la qualité des LBC importées.

### **2.3. Appréciation de l'action du Fonds spécial de Soutien à l'Energie (FSE)**

La principale réussite du FSE se trouve dans la sécurisation de l'approvisionnement en combustible de la SENELEC.

En effet, les délestages intempestifs dus à des problèmes de disponibilité du combustible avaient fortement baissé et s'étaient même estompés dès le mois d'août 2011.

En outre, la réussite de l'action du FSE s'est traduite par la garantie financière qu'il a apportée à la SENELEC vis-à-vis des banques et, dans certains cas, à la SAR. Ces points positifs du FSE ont eu un impact sur le compte d'exploitation de la SENELEC. C'est ainsi que son déficit est passé, entre 2010 et 2011, de cinquante-cinq (55) milliards à cinq (5) milliards de francs CFA.

En revanche, une des limites du FSE se trouve dans la disproportion entre les moyens engagés et les objectifs atteints. En effet, la

question se pose quand on fait le bilan global du FSE de savoir si les neuf cents (900) milliards de francs CFA injectés dans le Sous-secteur de l'électricité, entre 2011 et 2013, ont entraîné des mutations réellement positives sur le plan structurel et durable.

Il existe des raisons valables de relativiser le bilan du fonds, lorsqu'on sait que, entre 2011 et 2012, cent vingt (120) milliards de francs CFA en combustible et trente (30) milliards de francs CFA pour la location de groupes électrogènes ont été dépensés, au détriment des investissements structurels attendus.

Par ailleurs, la recherche de moyens de financement du FSE a donné lieu à une véritable inflation fiscale, avec la création effrénée de taxes parafiscales. Ainsi, ont été créés et/ou affectés au FSE, la Contribution au Développement du Service universel des Télécommunications et du Secteur de l'Energie (CODETE), le Prélèvement au titre du Conseil sénégalais des Chargeurs (COSEC), le Prélèvement de Soutien au Secteur de l'Energie (PSE), la Taxe de Développement du Secteur de l'Energie (TDE) et la Contribution au développement du Secteur de l'Energie (CDSE). Ces taxes ont, peu après, fait l'objet d'une kyrielle de décrets et d'arrêtés d'élargissement d'assiette et de relèvement de taux, qui ensuite ont été sans application pour certains, modifiés ou simplement abrogés pour d'autres.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion de ses moyens, plusieurs griefs peuvent être formulés à l'endroit du FSE.

En 2011, le fonds a emprunté auprès de la Banque Atlantique du Sénégal, un montant de trente-quatre (34) milliards de CFA qu'il a rétrocédés à la SENELEC aux conditions de l'emprunt, pour lui permettre d'apurer ses arriérés vis-à-vis de la SAR et de la Société

International Trading Oil and Commodities (ITOC). Toutefois, à cette occasion, des frais et commissions de huit cent quinze (815) millions de francs CFA ont été prélevés au bénéfice de la banque et du « Conseiller financier et lead-arrangeur Blackpearl Finance », dans des conditions qui fondent une présomption de collusion d'intérêts, d'autant que le Commissaire aux Comptes du FSE conteste le bien-fondé de ces frais et commissions en estimant que l'intervention d'un conseiller financier n'était pas nécessaire dans l'opération.

Par ailleurs, d'importantes ressources financières ont été mobilisées sur les marchés internationaux en 2009 et 2011, à la faveur d'émissions obligataires d'euro bonds, dont une partie destinée à l'acquisition d'une centrale Power package station (PPS) de soixante-dix (70) MW, à dix-sept (17) milliards de francs CFA.

Ce projet de centrale PPS ayant été abandonné, ces ressources sont restées plusieurs mois dans l'attente d'une nouvelle destination, alors qu'elles étaient pourtant frappées d'un taux d'intérêt de neuf virgule vingt-cinq pour cent (9,25%). Cette situation est caractéristique d'une absence de vision d'ensemble pour le Secteur de l'Energie, malgré la mobilisation de moyens financiers.

Enfin, au regard du management, en plus de manquer à plusieurs de leurs obligations prescrites par le décret n° 2011-161 du 28 janvier 2011 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Energie du Sénégal, le Conseil d'administration et l'Administrateur général du FSE se sont arrogé des libertés, notamment en matière de fixation des indemnités, au point de créer les conditions d'un cumul indu de rémunérations au profit de l'Agent comptable.

## C. AUTRES CAS DE MAL GOUVERNANCE

### 1. *Maison du Sénégal à New-York*

Jusqu'en 2011, les locaux qui abritaient la Chancellerie du Sénégal à New-York, avant son déménagement dans un local loué à raison de cinq millions (5 000 000) de francs CFA par mois, tout comme la villa qui servait de résidence à l'Ambassadeur représentant permanent auprès du siège des Nations-Unies, n'étaient pas jugés dignes du Sénégal.

Pour cette raison, le projet d'acquérir un immeuble situé aux alentours du siège des Nations-Unies est né et s'est imposé, comme une priorité absolue.

Après plusieurs tentatives, l'Etat du Sénégal est parvenu à acquérir, en 2009, un terrain situé au 227-235 East Street 44 th à New-York, d'une superficie d'environ six cent trente (630) mètres carrés, soit l'équivalent de six mille sept cent quatre-vingt-un (6781) pieds carrés.

Cette acquisition a été réalisée dans le cadre global d'un projet baptisé « Maison du Sénégal à New-York », comprenant l'acquisition du terrain et l'édification d'un immeuble, à usage multiple, de huit (8) étages.

Toutefois, il s'est avéré que les actes posés pour la réalisation de ce projet, sont aux antipodes des principes et règles qui régissent la gestion des deniers, la commande publique ainsi que la création et le fonctionnement des entreprises publiques.

#### 1.1. Surfacturation et non-respect des règles de contractualisation

Il a été noté un surenchérissement du coût d'acquisition de l'immeuble de trois millions sept cent trente-six mille six cent

quatre-vingt-dix-huit (3 736 698) dollars US, soit environ un milliard huit cent quatre-vingt-huit millions trois cent quarante-neuf mille (1.888.349.000) francs CFA. En effet, le coût d'acquisition de la propriété dont le prix principal avait été négocié, est passé de vingt-six millions six cent cinquante mille (26 650 000) dollars US, à trente millions trois cent quatre-vingt-six mille six cent quatre-vingt-dix-huit (30 386 698) dollars US.

Il a également été relevé le coût exorbitant des frais architecturaux évalués à cinq millions (5 000 000) de dollars US dont deux millions cinquante mille (2.050.000) dollars US ont été payés à titre d'avance.

En effet, d'après les informations recueillies, il n'existe pas dans tout l'Etat de New-York, un immeuble dont le coût de l'esquisse architecturale dépasse six (6) dollars par pied carré. L'architecte dont la signature est l'une des plus recherchées de la Ville de New-York, applique ce taux.

Rapportés au cas d'espèce, les frais de cette nature pour l'édifice que doit réaliser le Sénégal auraient dû être de cinq cent mille (500.000) dollars US, en lieu et place des deux millions cinquante mille (2.050.000) dollars payés en guise d'avance. Il en résulte une surestimation d'au moins un million cinq cent cinquante mille (1.550.000) dollars US.

D'ailleurs, le principe même de payer des frais aussi onéreux à un architecte avec l'enveloppe prévue pour acquérir un terrain est irrégulier. Au surplus, dans le cas du projet de la « Maison du Sénégal », l'intervention de l'architecte ne devait survenir que dans la seconde phase du projet, à savoir celle de la conception et de la réalisation de l'édifice.

Enfin, l'absence de réception par une commission de la propriété acquise constitue une autre irrégularité.

## 1.2. Manquement aux règles de création et de fonctionnement des entreprises publiques

Dans le cadre de l’opération, une société à responsabilité limitée (SARL), dénommée TERANGA LLC a été constituée, avec comme actionnaire unique, l’Etat du Sénégal. La raison avancée pour créer cette société était de contourner les difficultés pour l’Etat du Sénégal à lever directement des fonds sur le marché bancaire et financier new-yorkais.

Or, sur le plan de la forme, selon les dispositions de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l’organisation des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, modifiée, une société par actions dont le capital est intégralement souscrit par l’Etat, est une société nationale. On assiste ainsi à la création d’une SARL de droit public, qui est une catégorie inconnue de la loi précitée.

### 2. Sécuriport

Le dossier de l’équipement des aéroports du Sénégal d’un système de sécurité et de surveillance, ainsi que de traitement de bases de données concernant les voyageurs des vols commerciaux, communément appelé « Projet SECURIPORT », a révélé des pratiques non conformes à la législation en matière de commande, de bonne gestion et d’allocation des ressources publiques.

D’abord, le Ministre de l’Intérieur a directement signé avec une société étrangère une convention de type BOT (Built, Operate and Transfer), autrement dit « Construire, Exploiter et Transférer » (CET), sans respecter les procédures en vigueur et sans solliciter les autorisations et avis requis.

La convention a rapporté à cette société, en dix-neuf mois d'exploitation, près de neuf (9) milliards de francs CFA, au titre des redevances acquittées par les usagers.

Ensuite, cette solution informatique onéreuse ne présente aucune originalité au regard des compétences nationales disponibles, en la matière.

Avec les mêmes fonctionnalités et à un prix moindre, des techniciens sénégalais auraient pu proposer à l'Etat un système conforme aux besoins du Ministère de l'Intérieur.

Enfin, il est déplorable que ce projet ait été mené parallèlement à l'existence de plusieurs systèmes de gestion et de traitement de données comportant les mêmes types d'applications. C'est le cas de celles qui concernent la carte nationale d'identité et les passeports. Or, il n'y a aucune intégration entre ces systèmes informatiques.

Cette diversité de systèmes qui fonctionnent parallèlement n'est pas le gage d'une rationalité dans l'allocation des moyens de l'Etat et dans la gestion de son système d'information.

**☞ La diversité des systèmes informatiques qui fonctionnent dans l'Administration, n'est pas un gage de rationalité dans l'allocation des moyens de l'Etat et dans la gestion de son système d'information.**

### *3. Université du Futur africain*

Le projet de création de l’Université du Futur africain (U.F.A.) procède de l’idée de l’ancien Président de la République de doter l’Afrique d’une institution académique de classe internationale, ayant pour vocation de former des cadres africains de haut niveau, en partenariat scientifique avec des universités de renom comme Harvard University, Massachusetts Institute of Technology (M.I.T), Columbia University de New-York, l’Université de Paris-Dauphine, l’Université de la Sorbonne, Tokyo University, Beijing University, entre autres.

La disponibilité d’une enveloppe financière de quinze millions neuf cent dix mille trois cent soixante-six (15.910.366) dollars US tirés des Fonds Taïwanais, dans le cadre de la Convention quinquennale (2001-2005) entre le Sénégal et Taïwan, a été mise à profit pour démarrer le projet d’un coût initial estimé à vingt-quatre milliards cinquante et un millions trois cent quatre-vingt-sept mille neuf cent quatre-vingt-dix (24.051.387.990) francs CFA.

Le Projet de Construction de bâtiments administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l’Etat (PCRPE) avait été désigné comme Maitre d’Ouvrage.

Les conditions de réalisation de l’Université du Futur africain ont révélé des dysfonctionnements et des incohérences en matière de gestion publique.

Ainsi, il a été noté :

- le défaut de textes législatifs et réglementaires portant création de l’U.F.A ;

- l'inexistence d'un personnel spécialement affecté à l'organisation administrative, à la gestion comptable et à la coordination des activités de l'U.F.A.

En outre, toutes les opérations financières ont été menées dans l'ignorance totale des règles qui régissent la commande publique.

Les études architecturales, ainsi que les travaux de construction ont été attribués, par entente directe, sans concurrence, en dehors des procédures d'appel d'offre prévues en la matière.

Le recours abusif aux dispositions dérogatoires du décret n° 97-632 du 18 juin 1997 portant réglementation des marchés du P.C.R.P.E a impacté négativement sur les procédures de sélection du Cabinet d'architecture ATEPA, de l'Entreprise ZAKHEM CONSTRUCTIONS pour la construction des ouvrages et du Bureau VERITAS chargé du contrôle technique des mêmes ouvrages.

Les autorités du PCRPE, au moment de la signature de l'avenant n°1 du 24 juin 2002 avec le Cabinet ATEPA et du contrat du 02 novembre 2002 avec le Bureau VERITAS, n'ont pas tenu compte des dispositions du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics, alors en vigueur.

Ainsi, il a été relevé que pour le calcul des honoraires du cabinet d'architecture et du bureau de contrôle, des bases de référence respectives de quatorze milliards (14.000.000.000) de francs CFA et de seize milliards (16.000.000.000) de francs CFA ont été retenues, alors que le montant contractuel des travaux avait été arrêté à dix milliards cinquante et un millions cent huit mille (10.051.108.000) francs CFA.

En outre, les manquements suivants ont été constatés :

- l'absence d'appel d'offres et donc de concurrence dans l'attribution des contrats de l'Entreprise ZAKHEM CONSTRUCTIONS, du Cabinet ATEPA et du Bureau VERITAS ;
- le défaut de maîtrise des coûts de certains corps d'état des ouvrages réalisés par l'entreprise, qui ont souvent été revus à la hausse au moment des décomptes, du fait de nouvelles options techniques de l'architecte ;
- un avenant signé avec le Cabinet ATEPA qui remettait fondamentalement en cause, sans raison valable, le montant des honoraires du contrat initial. En effet, ce contrat les avait fixés à cinq cent vingt-neuf millions quatre mille cinq cents (529.004.500) francs CFA, en novembre 2001. Six mois après, en juin 2002, un avenant les portait à un milliard quatre cents millions (1.400.000.000) de francs CFA, soit 2,6 fois le montant du contrat initial et pour le même objet. Cette pratique est aux antipodes des dispositions du Code des Marchés publics, applicables au moment de la signature de cet avenant. En effet, cet avenant enfreint les dispositions de l'article 24 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 modifié, alors en vigueur, qui prévoit que « *l'augmentation des fournitures, services ou travaux résultant d'un ou de plusieurs avenants ne doit en aucun cas dépasser 25% des quantités prévues au marché initial, ni 50% de son montant pour les travaux, après application des éventuelles clauses d'actualisation et de révision* ».

#### **4. Festival mondial des Arts nègres (FESMAN)**

La vérification administrative et financière (VAF) de la troisième édition du Festival mondial des Arts nègres (FESMAN), tenue en

décembre 2010, a permis de constater comme mentionné dans le précédent rapport public, de nombreuses irrégularités et des pratiques se situant aux antipodes des lois et règlements, ainsi que de la bonne gouvernance. Dans le cadre de cette VAF, des investigations complémentaires ont été conduites postérieurement à la publication dudit rapport public, qui confirment ces irrégularités et pratiques.

Relativement à l'organisation et au fonctionnement, il a été noté le caractère lacunaire des textes constitutifs du cadre juridique. C'est ainsi que la nature juridique de l'entité chargée de cette manifestation n'a jamais été précisée.

En outre, la direction du FESMAN n'a pas correctement exercé ses fonctions managériales et, à cet égard, n'a élaboré ni manuel de procédures, ni document de planification de son action. De plus, elle n'a exercé aucun contrôle sur les actes posés par son personnel, se contentant de signer des conventions, sans s'assurer du respect des procédures prévues. Le recrutement et la rémunération de ce personnel ont occasionné de nombreuses violations de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 portant statut général des fonctionnaires, modifiée et de la loi n° 97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant Code du Travail.

Après le Festival, la direction du FESMAN n'a pas, comme l'exige son cadre juridique, présenté un rapport d'activités rendant compte de ses réalisations et de l'utilisation des moyens publics mis à sa disposition.

Relativement à l'exécution financière et comptable, il a été noté que des intervenants ont réalisé des recettes et des dépenses sans aucune habilitation à cet effet. Les fonctions d'ordonnateur et de comptable ont été souvent cumulées, en violation des dispositions légales en vigueur.

Des pratiques opaques, en marge de la réglementation financière et contraires à toute logique d'efficacité, ont été aussi initiées. Des dérives ont été également constatées dans le recours abusif aux décrets d'avance, pour financer le FESMAN. S'y ajoute le gaspillage de ressources publiques engagées dans des opérations exécutées, au surplus, dans l'illégalité la plus manifeste. Enfin, toutes les transactions faites dans le cadre du FESMAN ont été marquées par une violation flagrante du Code des Marchés publics, aucune mise en concurrence n'ayant été organisée.

D'autres pratiques inédites et malsaines, perpétrées avec l'aval du Ministère de l'Economie et des Finances, ont été relevées, à l'occasion des opérations dites de clôture du Festival. Ainsi, un simple particulier a été constitué comptable public de fait, et chargé de manipuler des deniers publics mis à disposition par une banque privée de la place, dans le cadre d'un prêt consenti au FESMAN, d'un montant de quinze milliards (15 000 000 000) de francs CFA.

De nombreux paiements ont été effectués par remises directes d'espèces, pour des montants particulièrement élevés, en violation de l'article premier de l'arrêté n° 6055 MEF/DGCPT du 22 août 2003. Cet arrêté avait été pris en application de l'article 114 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la comptabilité publique et fixant le montant des dépenses de l'Etat payables obligatoirement par remise de chèque ou par virement à un compte bancaire ou postal.

Par ailleurs, une certaine opacité, voulue et entretenue, dans les transactions financières du FESMAN fait naître de fortes présomptions de fraude, de corruption et de blanchiment d'argent.

Le Président de la République d'alors est apparu comme un acteur principal du FESMAN, en choisissant des entreprises devant effectuer des travaux, tout comme en se constituant ordonnateur et exécutant de dépenses, même étrangères à cette manifestation, pour un montant total de six milliards quatre cent vingt-cinq millions huit cent trois mille six cent quarante-six (6 425 803 646) francs CFA.

Au surplus, la contribution d'un pays ami du Sénégal, d'un montant d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA, lui a été remise par un plénipotentiaire de ce pays. Or, aucune trace de l'encaissement de cette somme n'a été retrouvée dans les comptes du FESMAN. Dès lors, se pose la question de la transparence dans l'utilisation de l'argent reçu.

En outre, dans le cadre de la réalisation des deux (02) sites d'hébergement des festivaliers, le Président de la République de l'époque a acquis, à titre personnel, à partir de ressources publiques, un terrain sis à Ngor d'une superficie de cinq mille quatre cent trente-cinq (5.435) mètres carrés, pour un montant d'un peu plus d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA. Cette transaction a également été marquée par des irrégularités fiscales, les droits d'enregistrement, la taxe sur la plus-value immobilière et les pénalités pour dépôt tardif n'ayant pas été acquittés, pour des montants respectifs de cent soixante-dix-sept millions trois cent sept mille quatre cent quarante-neuf (177 307 449) francs CFA, cent soixante-quatorze millions trois cent soixante-douze mille cinq cent quarante-neuf (174 372 549) francs CFA et quatre-vingt-quatorze millions six cent vingt et un mille sept cent vingt et un mille (94 621 721) francs CFA. Il s'y ajoute que des transactions suspectes ont été opérées dans le cadre de la

réalisation des sites d'hébergement des festivaliers. Le montant global des surfacturations s'y rapportant a été estimé, à dire d'expert, à cinq milliards quatre cent soixante millions neuf cent trente-trois mille quatre-vingt-neuf (5 460 933 089) francs CFA.

Les principaux responsables impliqués dans de telles irrégularités financières et comptables ont, de façon générale, affirmé avoir agi sur instructions de l'ancien Président de la République.

En définitive, l'organisation du FESMAN a, globalement, été marquée par une absence de démarche planifiée et par des improvisations à chaque étape du déroulement des procédures et opérations. Cet état de fait a abouti à un constant pilotage à vue qui a érigé en règle la mal gouvernance. C'est pourquoi, prévue au départ pour coûter cinq milliards (5 000 000 000) de francs CFA, au titre de la participation sénégalaise, la troisième édition du FESMAN, a finalement coûté au contribuable sénégalais plus de quatre-vingt milliards (80 000 000 000) de francs CFA, sans compter les sommes encore dues à divers créanciers qui continuent de se présenter, pour réclamer le paiement de leurs prestations. Le montant total de ces prestations a été arrêté à un milliard sept cent soixante-huit millions neuf cent soixante-dix-sept mille cent cinquante-trois (1 768 977 153) francs CFA.

## **SOUS-SECTION 2 : ANALYSE DES MANQUEMENTS RELEVES**

Après la présentation succincte d'un certain nombre de cas illustratifs de la mal gouvernance économique et financière, il y a lieu d'en faire ressortir, dans une approche thématique, les principaux aspects récurrents.

## A. DILAPIDATION DES RESSOURCES FONCIERES ET MANŒUVRES D'ACCAPAREMENT

Sur différents programmes et activités réalisés par l’Etat, il est apparu une volonté manifeste de dilapider des ressources foncières, au moyen de manœuvres frauduleuses insoupçonnées.

En effet, dans les différents exemples présentés, il s'est agi de profiter de la construction d'un ouvrage public, comme c'est le cas pour le Monument de la Renaissance africaine, ou d'une opération de sécurisation foncière de villages traditionnels conduite avec le projet d'acquisition du Domaine du Général Chevance Bertin à Bambilor, pour dilapider les terres concernées et dépouiller la collectivité nationale, dans le but inavoué d'enrichir des particuliers.

Pour ce qui est du Monument de la Renaissance africaine, la valeur marchande des terrains du domaine de l’Etat attribués à un particulier, en contrepartie de sa construction, est de très loin supérieure au coût déclaré de l’ouvrage<sup>2</sup>.

Si dans le cadre de la gestion optimale de son domaine privé, l’Etat avait cédé lui-même, dans le respect des procédures légales en vigueur, ne serait-ce que le tiers des cinquante-six (56) ha de terrains cédés, il aurait recueilli suffisamment de ressources pour financer la réalisation de ce monument, sans brader son patrimoine foncier. Pour preuve, le cocontractant de l’Etat, qui a seulement vendu environ vingt (20) ha de ces terrains, a engrangé plus que les vingt (20) milliards de francs CFA déclarés au titre du montant de l’investissement réalisé.

---

<sup>2</sup> : Il n'a pas été possible d'apprécier la réalité du coût déclaré, compte tenu des conditions du marché, la société ayant disparu dès la fin des travaux.

Dans le cas des terrains de Bambilor, la sécurisation des villages traditionnels situés dans le périmètre d'une propriété privée était le prétexte pour acquérir, au nom de l'Etat, une partie de ces terres. Non seulement l'opération initiale n'a pas été conduite jusqu'à son terme, mais une bonne partie des terres acquises par l'Etat a été vendue à des particuliers, personnes physiques et personnes morales, dans des conditions assimilables à des manœuvres d'accaparement de ressources nationales et d'enrichissement indu.

☞ Si l'Etat avait lui-même vendu, dans le respect des procédures légales en vigueur, ne serait-ce que le tiers des cinquante-six (56) hectares de terrains qu'il a cédés au titre du Monument de la Renaissance africaine, il aurait recueilli suffisamment de ressources pour financer la réalisation intégrale de ce monument, sans brader son patrimoine foncier.

## B. VIOLATIONS DES REGLES DE PASSATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Malgré les efforts consentis par l'Etat pour se doter d'un cadre juridique de passation de la commande publique en phase avec les principes de transparence, de libre accès, d'égalité de traitement, mais aussi d'économie, la gouvernance de certains de ses projets et activités n'a pas obéi aux règles en vigueur.

En effet, soit les dispositions du Code des marchés publics ont été enfreintes, voire totalement ignorées, soit celles-ci ont été

contournées par le recours à une règlementation inappropriée dans le but d'éviter l'appel à la concurrence.

Dans le premier cas, s'inscrivent la réalisation du Monument de la Renaissance africaine et de l'Université du Futur africain (UFA), ainsi que le projet d'édification de la Maison du Sénégal à New-York. Tous ces projets ont été conduits sans procédure d'appel d'offres, tant pour leur conception architecturale, que pour leur construction et le contrôle de l'exécution de leurs travaux. Ils ont donc été confiés à des entreprises choisies dans une totale opacité rendant ainsi difficile la vérification du coût réel des infrastructures.

Dans le second cas, il a été fait recours à une règlementation inappropriée, en l'occurrence la loi CET, alors qu'en l'espèce, le Code des Marchés publics aurait dû s'appliquer. C'est ce qui ressort du projet SECURIPORT.

Au-delà des violations déjà présentées, d'autres pratiques non conformes aux règles de passation des marchés publics ont été constatées dans l'exécution de certains projets. Il s'agit notamment :

- du non-respect des préalables liés à la mise en place des structures appropriées que sont les Commissions et Cellules de Passation des Marchés, ainsi qu'à la publicité à portée générale à travers les Plans et Avis généraux de Passation des Marchés. Ce fut le cas du troisième Festival mondial des Arts Nègres (FESMAN) ;
- de la souscription de marchés par entente directe, sans autorisation de l'organe habilité, ainsi qu'il a été constaté pour l'UFA et le Monument de la Renaissance africaine ;

- de l’engagement de la responsabilité de l’Etat ou du déroulement d’une action en son nom par une personne non habilitée (FESMAN et Monument de la Renaissance africaine);
- de l’absence d’approbation ou d’enregistrement des contrats de marché (FESMAN) ;
- de l’absence de planification et d’études préalables entraînant la récurrence des avenants et l’allongement des délais d’exécution (UFA et Monument de la Renaissance africaine) ;
- du fractionnement des marchés pour contourner les seuils de compétition qui a été constaté au sujet de l’acquisition respectivement de titres de transport et de consommables informatiques par le Fonds d’aide à l’édition et la Cellule SENECLIC.

S’agissant des délégations de service public et des contrats de partenariat, les mêmes constats que ci-dessus ont été relevés. C’est le cas, notamment, pour le projet SECURIPORT, comme pour la convention conclue entre la Société d’Infrastructures et de Réparations navales (SIRN) et la Société DAKARNAVE SA.

Ainsi, il a été noté, dans ces différents cas :

- l’absence d’études approfondies pour mieux cerner la configuration des deux projets susvisés ;
- le défaut d’implication de l’expertise nationale, dans les études préalables et la réalisation de certains projets (SECURIPORT) ;
- l’insuffisance ou l’absence de publicité (SECURIPORT) ;
- le préjudice économique subi par l’Etat, au profit de concessionnaires, du fait des clauses léonines de certaines conventions (SIRN et SECURIPORT).

En sus des violations ci-dessus relevées, d'autres anomalies imputables aux limites du cadre juridique ont été observées dans le processus de la commande publique.

### C. LIMITES DU CADRE JURIDIQUE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Le cadre juridique souffre de l'existence d'une diversité de textes malgré l'orientation donnée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant le Code des Obligations de l'Administration (COA), qui, en vue de procéder à une harmonisation des règles de passation de marchés, dispose en son article 25 qu'*« aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, à une catégorie d'acheteurs ou à une catégorie de fournitures, services ou travaux ne peut déroger aux règles fixées par le code des marchés publics ou prises en application de ce code »*.

Cependant, il a été constaté que certaines entités de l'Etat continuent à être régie par un cadre juridique qui leur est propre : c'est, notamment, le cas de l'APIX-SA et de l'Aéroport international Blaise Diagne (AIBD-SA).

En ce qui concerne l'APIX, du fait de la loi de 2007 l'érigent en société anonyme, elle continue, dans les procédures liées à ses activités de promotion, à déroger au Code des Marchés publics. Quant à l'AIBD-SA, il a été soustrait de l'application des dispositions du CMP par le décret l'organisant, lequel renvoie à son manuel de procédures.

En outre, les articles 10 du COA et 80 du CMP, traitant des délégations de service public et des contrats de partenariat, sont quasi identiques aux dispositions de l'article premier de la loi

CET. Une telle ambivalence entre les textes est souvent source de confusion.

Par ailleurs, la délimitation du champ d’application du CMP est à l’origine d’une divergence d’interprétations quant à la soumission de l’Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental à ce code.

Cette délimitation du champ d’application du CMP soulève d’autres types de difficultés pour les sociétés nationales, régies par les Actes uniformes de l’OHADA, en rapport avec l’exercice de certaines de leurs activités dans des secteurs fortement concurrentiels.

## **D. IRREGULARITES DANS LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE**

Des manquements graves dans la gestion financière et comptable ont été constatés, qui portent en général sur les règles de la comptabilité publique, dont :

- la création de caisses d’avances et l’ouverture de comptes bancaires, sans l’autorisation préalable du Ministre de l’Economie et des Finances ;
- le maniement de titres et de fonds publics, par des personnes qui n’ont pas la qualité de comptable public ;
- l’application de taux de frais de mission non conformes au groupe et à l’indice des fonctionnaires en déplacement ;
- l’attribution de frais de mission à des personnes sans lien avec l’Administration, ni avec les démembrements de l’Etat ;
- l’absence de comptables des matières régulièrement nommés et le défaut de comptabilité des matières ;

- la perception de recettes et l'exécution de dépenses par des personnes non habilitées ;
- le cumul irrégulier des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- le paiement en espèces, de montants excédant cent mille (100 000) francs CFA, en violation de l'article premier de l'arrêté n°6055 MEF/DGCPT du 22 aout 2003, pris en application de l'article 114 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique et fixant le montant des dépenses de l'Etat, payable obligatoirement par remise de chèque ou par virement à compte bancaire ou postal.

En outre, il a été constaté de manière récurrente, à l'occasion des passations de services, des cas de consommation, à un rythme trop rapide, des crédits budgétaires.

## **E. RE COURS ABUSIF AUX DECRETS D'AVANCES**

Il convient de préciser d'emblée que les décrets d'avance existent dans le droit budgétaire sénégalais depuis l'ordonnance n° 63-01 du 15 mai 1963 portant loi organique relative aux lois de finances et ont été consacrés par la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975. La loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 les prévoit également, tout comme la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011, dont l'essentiel des dispositions entre en vigueur à compter du 1er janvier 2016.

En effet, au cours de l'exécution d'une loi de finances, le gouvernement peut être confronté à des situations nécessitant des crédits supplémentaires pour prendre en charge des dépenses imprévues. Dans ce cas, si les « chapitres réservoirs », à savoir les crédits

globaux, les dépenses communes, les charges non réparties, d'une part, et les virements et transferts de crédits, d'autre part, ne couvrent pas les besoins, la loi organique permet, dans certaines conditions, d'ouvrir des crédits supplémentaires, par voie administrative, en recourant aux décrets d'avance.

Cette ouverture n'est autorisée que pour les cas :

- de survenance de calamités ou face à des dépenses urgentes et imprévues ;
- d'urgence, s'il est établi, sur rapport du Ministre chargé des finances que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté ;
- à la fois, d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.

Dans tous les cas, la ratification de ces décrets doit être demandée à l'Assemblée nationale dans la plus prochaine loi de finances ou à l'ouverture de la plus prochaine session.

Les missions conduites par l'IGE ont permis de constater que le gouvernement a recouru fréquemment aux décrets d'avance.

### ***1. Ampleur du recours aux décrets d'avance***

Les décrets d'avance ont été fortement utilisés pour financer des dépenses aussi bien d'investissement que de fonctionnement.

Pour les dépenses d'investissement, le recours à ces décrets d'avance a débuté avec la préparation du XI<sup>ème</sup> Sommet de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), en 2008, à Dakar.

C'est ainsi que cette procédure a permis de prendre en charge une bonne partie des dettes liées à l'organisation de la Conférence islamique.

Il en a été de même pour les dépenses effectuées dans le cadre de l’organisation du troisième FESMAN en 2011 et 2012. Au début de cette dernière année, notamment à la veille de la campagne électorale de l’élection présidentielle, cette procédure a également servi à financer d’importantes dépenses et à garantir des opérations bancaires au profit d’opérateurs économiques privés.

Ces dépenses concernent notamment :

- les travaux d’infrastructures liés à la préparation du Sommet de l’OCI (autoroute à péage, VDN, la corniche ouest de Dakar, les routes de Ouakam, la bretelle Aéroport-Mamelles etc.) ;
- les travaux liés à la décentralisation de la carte universitaire ;
- les travaux liés à la construction d’édifices publics hospitaliers, sanitaires, judiciaires, scolaires et sportifs etc. ;
- la construction d’infrastructures liées à la lutte contre les inondations et à l’assainissement ;
- le financement de la campagne agricole, en particulier les activités liées à la Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l’Abondance (GOANA) ;
- l’équipement des forces de sécurité et de défense ;
- le financement du Plan « TAAKAL » ;
- la préparation et le déroulement du FESMAN ;
- les subventions accordées aux établissements universitaires et sanitaires.

S’agissant du fonctionnement, les dépenses portent essentiellement sur les bourses scolaires, l’acquisition de matériels et de produits phytosanitaires dans le cadre de la lutte contre les inondations, le FESMAN, les missions à l’Etranger relevant de

la Primature, la prise en charge du personnel médical volontaire du Ministère de la Santé, les subventions aux établissements publics scolaires et universitaires et les fonds spéciaux de la Présidence de la République.

Au total, de 2007 à 2012, cent vingt-six (126) décrets d'avance ont été pris, à raison de quatre-vingt-sept (87) en dépenses d'investissement et trente-neuf (39) en dépenses de fonctionnement, correspondant à des crédits globaux de quatre cent quatre-vingt-neuf milliards dix-huit millions soixante-dix mille cent cinquante-neuf (489 018 070 159) francs CFA.

Cet état de fait traduit un recours abusif aux décrets d'avance, illustration la plus parfaite d'une mauvaise programmation budgétaire.

## *2. Regard critique sur les conditions de recours aux décrets d'avance*

Au regard des conditions légales et de la nature des dépenses susvisées, plusieurs réserves peuvent être émises par rapport à ces décrets d'avance.

Dans les cas analysés, l'urgence invoquée dans les rapports de présentation des décrets d'avances et fondée sur le caractère imprévisible du bien public ou du service public à financer et sur la nécessité d'assurer la continuité du service public n'est pas avérée.

En réalité, la plupart de ces dépenses pouvaient faire l'objet d'une prévision dans le budget général et, de ce fait, être contenues dans la limite des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Il s'agit donc, pour la plupart, de situations connues d'avance, parfaitement maîtrisables à travers une bonne planification budgétaire.

En outre, les dépenses pouvant donner lieu à cette procédure d’exception, sauf imprévus, ne devraient se manifester qu’en pleine gestion, à un moment où tous les recours qu’offrent les « chapitres réservoirs », les transferts, reports et virements de crédits ne sont plus possibles.

Or, il a été constaté que certains décrets d’avance ont été pris en début de gestion, alors que d’autres l’ont été dans l’intervalle séparant deux lois de finances rectificatives. L’orthodoxie aurait voulu que le Gouvernement saisît l’occasion qu’offrent les lois de finances rectificatives pour demander à l’Assemblée nationale de voter des crédits correspondants à la place de ces décrets d’avance.

Par rapport à l’obligation de ratification, elle permet à l’Assemblée nationale d’exercer sa prérogative constitutionnelle en matière budgétaire. Cependant, force est de reconnaître que cette formalité n’est généralement pas respectée et lorsqu’elle l’est, elle n’est pas accomplie dans les conditions idoines. En effet, il est constant que certains décrets d’avance ont été ratifiés par une loi de règlement. Or, le recours à cette catégorie de loi pour ratifier un décret d’avances peut prêter à équivoque, dans la mesure où l’on confond deux opérations dans une même procédure, c'est-à-dire l’arrêté des dépenses et des recettes de l’État, d’une part, et la ratification, d’autre part.

**Tout doit être mis en œuvre pour que l’Assemblée nationale exerce pleinement sa prérogative constitutionnelle liée à la ratification des décrets d’avance, dès sa plus proche session.**

En outre, il y a lieu de relever que le pouvoir de contrôle qu'exerce l'Assemblée nationale, sur une décision à l'adoption de laquelle elle n'a pas été associée, n'est que formel. Au moment où elle est saisie à cet effet, elle n'a d'autre possibilité que de ratifier ces décrets d'avance, dont les crédits auront déjà été entièrement consommés.

Au regard de l'exigence qui s'attache au respect de l'équilibre de la loi de finances de l'année en cours, les ouvertures de crédits, effectuées par voie administrative ne doivent pas majorer les charges de manière à affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. Aussi, l'ouverture de crédits doit-elle s'accompagner de recettes nouvelles correspondantes, ou d'annulation de crédits correspondants, pour maintenir cet équilibre budgétaire.

En l'espèce, il y a lieu de relever que, pour l'essentiel, même si les ouvertures de crédits ont été effectuées dans le respect de la règle précitée, il demeure que ces opérations ont fondamentalement remis en cause le financement de programmes importants.

## **SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES**

L'analyse porte, d'une part, sur les agences et entreprises du secteur parapublic, lesquelles ont fait l'objet de plusieurs missions de l'Inspection générale d'Etat durant la période sous revue et, d'autre part, sur les collectivités locales.

### **SOUS-SECTION 1 : SECTEUR PARAPUBLIC ET AGENCES**

L'exploitation des rapports issus des missions conduites par l'Inspection générale d'Etat, au niveau des agences et des

entreprises du secteur parapublic a fait ressortir divers dysfonctionnements dont certains ont déjà été relevés dans le premier Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes.

## A. PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DES ORGANES

S'agissant du fonctionnement des organes, les manquements ci-dessous ont été relevés :

- des retards récurrents dans le vote des budgets.

Aux termes de l'article 12 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes similaires, les budgets et comptes prévisionnels sont arrêtés, par l'organe délibérant de l'organisme concerné, au plus tard le 10 décembre de l'année qui précède celle de leur exécution. Or, il a été constaté que cette règle, qui découle du principe de l'annualité budgétaire, a été régulièrement ignorée dans plusieurs organismes publics contrôlés, tels que l'Agence des Aéroports du Sénégal (ADS), l'Agence nationale de Sédentarisation des Marchands ambulants (ASMA) et l'Agence nationale de Promotion du Tourisme (ANPT).

Dans le même temps, les ministères de tutelle ont tardé à arrêter d'office les budgets des organismes concernés à l'échéance du 31 mars, comme le y oblige l'article 13 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 précité. Ce manque de célérité a été aussi observé pour l'approbation, par certaines autorités de tutelle, de budgets votés, retardant du même coup leur exécution ;

- l'absence ou les déficiences des systèmes de contrôle interne

L'évaluation du dispositif de contrôle de l'ANOCI a montré que cette entité n'était pas dotée de service de contrôle interne. De plus, les fonctions de contrôleur de gestion et d'auditeur externe, qui sont incompatibles, étaient assurées par un même cabinet privé.

## **B. PRINCIPAUX CONSTATS RELATIFS AUX OPERATIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES**

S'agissant des opérations budgétaires, il a été constaté :

- le financement, sous couvert de dons ou de mécénat, d'activités ne relevant pas de l'objet social de l'organisme

La vérification administrative et financière de l'Agence des Aéroports du Sénégal (ADS) a fait ressortir qu'entre juin 2008 et décembre 2012, cinq cent soixante-douze (572) opérations ont été réalisées, au titre de dons et cent quarante (140) dans le cadre du mécénat, pour un montant global de cinq cent quatre-vingt-dix-huit millions huit cent quatre-vingt-treize mille quatre cent dix-huit (598 893 418) francs CFA. Ces opérations relevant de la seule volonté des Directeurs généraux de ces organismes, ont permis à ces derniers d'octroyer, à leur guise, des financements à des personnes physiques ou morales sans liens avec lesdites entités ;

- la persistance de la pratique irrégulière du versement de sommes d'argent aux autorités de tutelle, sous couvert d'appuis dits « institutionnels » (cas de l'ANPT) ;
- la non-maîtrise de la masse salariale du fait, parfois, de l'importance des effectifs, mais aussi, souvent, d'irrégularités dans la signature de certains contrats de travail.

A cet égard, des cas de cumul de salaires ont été constatés au niveau d'agences d'exécution et concernent des agents qui y émargent, tout en conservant leurs traitements de la Fonction publique. Ce constat pose, à nouveau, le problème du respect des dispositions légales en vigueur en matière de détachement ou de suspension d'engagement des agents de l'Etat. Des errements de cette nature ont pu survenir, aussi, en raison de l'absence de référentiel (normes réglementaires ou manuels de procédures) ou de défaillances des organes délibérants de ces organismes publics au moment de l'adoption des grilles de salaires.

Les confusions observées dans les indemnités allouées aux intéressés ont pu expliquer que dans certaines structures, telles que l'ancienne Agence nationale de Sédentarisation des Marchands ambulants (ASMA) et le Fonds spécial de soutien à l'énergie (FSE), les agents comptables particuliers aient bénéficié de rémunérations dépassant celles de leurs supérieurs hiérarchiques.

- la signature de conventions de financement avec des banques, sans l'avis préalable du Ministre de l'Economie et des Finances.

L'exemple le plus significatif à cet égard est la convention d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA, signée le 8 mars 2012, par l'agent comptable de l'ADS, alors que cette agence avait déjà été dissoute par le décret n° 2012-175 du 26 janvier 2012, même si elle a été recréée par le décret n° 2012-462 du 23 avril 2012 ;

- des abus dans les dotations de carburant.

Des dotations de carburant ont été octroyées à des non ayants-droit ou au-delà des limites fixées par la réglementation en vigueur ;

- des carences manifestes au niveau de la comptabilité des matières ;

Il a été relevé une absence de divers documents comptables, des manquements dans la tenue de la comptabilité et parfois des nominations irrégulières de comptables des matières, etc.;

- des violations répétées du Code des Marchés publics.

Ont été relevés à ce titre, le défaut de mise en concurrence, ainsi que l'absence de commission des marchés ou le constat d'irrégularités dans sa composition.

### C. AUTRES PRATIQUES IRREGULIERES

Les vérifications administratives et financières, au titre des gestions 2008 à 2012, conduites par l'IGE auprès de l'ADS et de l'ANPT ont révélé la prise en charge par ces entités de frais de mission et de titres de transport de personnels de leurs ministères de tutelle, y compris de Ministres en fonction durant cette période.

Ainsi, le total des dépenses de l'ADS liées aux achats de titres de transport pour le ministère chargé des Transports aériens, du mois d'octobre 2009 au 21 mars 2012, s'élevait à la somme de cent soixante dix-sept millions quatre cent trente-huit mille sept cent quatre vingt-dix (177 438 790) francs CFA.

L'absence de pièces justificatives de ces déplacements (ordres de mission) et/ou le défaut de mise en concurrence pour l'acquisition de titres de transport ont aussi été relevés.

Sur un autre plan, il est apparu au cours des missions, qu'une partie du parc automobile de certains organismes publics était à la disposition permanente de leurs autorités de tutelle. Il a été noté également la prise en charge salariale par des agences et

entreprises publiques d'agents en service au niveau de leurs ministères de tutelle.

De telles situations ont été observées, notamment, à l'occasion de la vérification administrative et financière de PETROSEN. Ainsi, trois (3) des dix (10) véhicules de l'entreprise, soit pratiquement le tiers de son parc automobile, sont utilisés par le ministère chargé de l'Energie. Plusieurs cadres de ce département ministériel sont aussi des salariés de PETROSEN.

#### **D. QUELQUES CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE FINANCIERE**

L'Agence nationale de Promotion du Tourisme (ANPT), l'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI) et la société anonyme à participation publique minoritaire SENE-GAL ECOLOGIE (SENECO SA) révèlent dans leur gestion des exemples significatifs de mal gouvernance financière.

##### ***1. L'Agence nationale de Promotion du Tourisme (ANPT)***

L'ANPT a été créée par le décret n° 2004-1211 du 6 septembre 2004 et dissoute par le décret n° 2012-1409 du 6 décembre 2012.

La vérification administrative et financière de cette agence a permis de relever des manquements graves en matière de gestion financière et comptable :

- violation du principe fondamental de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable : jusqu'à l'installation d'un agent comptable, en 2012, les fonctions financière et comptable étaient exercées par la direction administrative et financière ;

- retards dans le vote et l'approbation du budget : A titre d'exemple, le projet de budget de l'agence pour l'année 2012 n'a pas été voté par le Conseil de surveillance jusqu'au mois de mai de cette année. Il n'a pourtant pas été arrêté d'office, après l'échéance du 31 mars 2012, par les ministères chargés de ses tutelles technique et financière, conformément à la réglementation applicable aux agences d'exécution. Ce budget n'a d'ailleurs été ni voté ni approuvé jusqu'à la dissolution de l'ANPT au cours de la même année ;
- autres manquements significatifs : il a été constaté une violation systématique des règles applicables en matière de passation des marchés publics et de comptabilité publique. Cette situation s'est traduite par des dépenses sans couverture budgétaire, l'absence de publicité des marchés, l'attribution de marchés, par entente directe ou par demande de renseignements et de prix, sans respect des obligations légales et le défaut de tenue de la comptabilité des matières. A cela s'ajoute la réalisation de dépenses sans aucun rapport avec les activités de l'ANPT. C'est le cas, entre autres, du financement de manifestations au profit d'associations privées ou religieuses ainsi que du versement à deux titulaires du poste de Ministre du Tourisme, entre 2008 et 2012, à titre d'appuis prétendument institutionnels au Cabinet, de sommes d'argent dont l'utilisation n'est pas justifiée.

Ce mode de gestion a entraîné un préjudice financier de plus de six cents millions (600 000 000) de francs CFA, correspondant au déficit de trésorerie enregistré par l'ANPT, avant sa dissolution.

## 2. Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI)

Comme mentionné dans le précédent rapport public, l'IGE a procédé à un audit organisationnel, financier et comptable de cette agence qui était chargée de la préparation et de l'organisation à Dakar du XI<sup>ème</sup> sommet de la Conférence islamique.

Cet audit qui couvre toute la période d'existence de l'ANOCI, de sa création, en 2004, jusqu'à sa dissolution en 2009, a permis de constater relativement au fonctionnement de l'agence :

- des manquements et des retards substantiels dans la reddition des comptes : tous les états financiers ont été arrêtés au-delà des délais légaux. En outre, sur toute la période sous revue qui couvre cinq (5) exercices, le rapport du Commissaire aux comptes n'a été produit que pour les exercices 2007, 2008 et les quatre premiers mois de 2009 ;
- la récurrence des dépassements budgétaires de 2005 à 2009 ;
- l'absence de budgets prévisionnels du fait du recours à un système de dotation forfaitaire annuelle ;
- l'inapplication du manuel de procédures, illustrée par l'absence de rapprochement bancaire mensuel, dûment signé par le Responsable financier et la gestion de la caisse par ce dernier, en lieu et place du caissier dont le recrutement avait été prévu par ce manuel ;
- des manquements dans la préservation des documents d'archives, rendant ainsi difficile la reconstitution de la situation des fournisseurs et des comptes rattachés. Il a aussi été constaté l'absence de certains procès-verbaux répertoriant des décisions du Conseil de surveillance.

Par rapport aux investissements prévus, il a été constaté que :

- les infrastructures hôtelières n'ont pas été réalisées, encore moins les villas présidentielles dont la construction avait été prévue et budgétisée ;
- si le projet routier de l'ANOCI a contribué à améliorer la mobilité urbaine dans l'agglomération dakaroise, sa réalisation a occasionné de nombreux manquements dont les suivants :
  - l'absence fréquente d'études d'avant-projet laquelle a conduit, assez souvent à des modifications qui ont renchéri le coût des ouvrages;
  - des insuffisances dans l'élaboration des dossiers d'appels d'offres et dans la conduite des étapes techniques de mise en œuvre (exécution, essais divers et contrôle qualité) ;
  - des violations du Code des marchés publics, notamment le défaut de mise en concurrence dans la rénovation de l'Hôtel King Fahd Palace (ex-Méridien Président) sur financement du Royaume d'Arabie saoudite, pour un montant de cinq milliards trois cent cinquante-trois millions quatre cent quarante-deux mille huit cent six (5.353.442.806) francs CFA.

Au total, dans la plupart des cas, les imperfections notées dans les études techniques préalables ont abouti à des défauts d'exécution majeurs et à de nombreuses modifications débouchant sur des avenants et marchés complémentaires.

Toutes ces limites ont engendré, au regard de la qualité et des coûts des infrastructures réalisées, un véritable problème d'efficience. L'audit technique actuellement en cours pourrait permettre d'approfondir la question.

Il a également été noté que le bateau-hôtel « MSC MUSICA » a été loué pour un montant de cinq milliards neuf cent trois millions six cent treize mille (5.903.613.000) francs CFA, dont un acompte d'un milliard sept cent soixante et onze millions deux cent mille (1.771.200.000) francs payé par la Direction générale de la Société nationale du Port autonome de Dakar (SN PAD), sans l'aval de son conseil d'administration. En outre, ce bateau loué au montant précité, pour sept (7) jours, est reparti au bout de trois (3) jours.

L'examen des états financiers a fait ressortir d'autres anomalies parmi lesquelles:

- l'achat d'un luminaire à huit millions sept cent quatre-vingt-deux mille six cent dix (8.782.610) francs CFA, ainsi que de deux appareils photos CANON et de trois objectifs pour un montant de vingt-six millions cent trois mille deux cent soixante-seize (26.103.276) francs CFA;
- l'utilisation autorisée par le conseil de surveillance de cartes de crédit bancaires pour le Président dudit conseil et le Directeur exécutif. Si ce dernier n'a pas utilisé sa carte, le premier a fait usage de la sienne, du 22 août 2005 au 28 août 2007, pour honorer un montant total de dépenses de deux cent soixantequinze millions huit cent huit mille cinq cent soixante-huit (275 808 568) francs CFA.

Relativement aux opérations de clôture des activités de l'ANOCI, le décret n° 2009-670 du 27 juillet 2009 portant dissolution de l'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique et le décret n° 2010-350 du 12 mars 2010 fixant les modalités de transfert du patrimoine de l'ANOCI au ministère chargé des Infrastructures, ont mis en place un comité composé quasiment de membres du personnel de l'agence, en violation des

dispositions législatives et réglementaires qui prévoient la nomination d'un liquidateur.

### **3. Sénégal Ecologie (SENECO SA)**

Créée en 2007, à l'initiative du Président de la République, la Société anonyme à participation publique minoritaire SENEGAL-ECOLOGIE (SENECO.SA), avait, en particulier, pour objet l'enlèvement des épaves de véhicules, leur traitement, ainsi que le recyclage et la valorisation des produits de compactage. Elle a été agréée au bénéfice du Code des Investissements en juillet 2007 et devait ainsi investir, dans un délai de trois (03) ans, la somme de vingt-deux milliards cinq cent trente-six millions trois cent vingt mille huit cent dix (22.536.320.810) francs CFA.

Son capital de cent millions (100.000.000) de francs CFA a été intégralement libéré par ses quatre actionnaires, dont l'Etat du Sénégal avec une participation de quarante-cinq pour cent (45%).

Sur instruction du Chef de l'Etat de l'époque, le Ministre du Cadre de Vie et de l'Hygiène publique avait signé avec le Directeur de SENEKO.SA, quatre (04) conventions par lesquelles, l'Etat accordait, à cette société, une avance en compte courant d'associés d'un montant total d'un milliard trois cents millions (1.300.000.000) de francs CFA. Il convient de souligner que c'est le Ministre de l'Economie et des Finances qui aurait dû signer ces conventions.

**☞ Aucun ministre, en dehors du Ministre chargé des Finances, n'est habilité à signer une convention comportant un engagement financier de l'Etat.**

Il faut rappeler que, le compte courant d'associés est, dans la pratique, une avance d'argent consentie par un ou des associés à leur entreprise, et qui doit être remboursée dans des conditions bien spécifiées.

Les quatre conventions signées précisaient que « *chaque prêt sera remboursé sur une durée de trois années avec un différé d'une année à compter de la mise à disposition. Les règlements se feront par mensualité payable le 05 de chaque mois conformément au tableau d'amortissement établi à cet effet* ».

Or, à ce jour, SENEKO.SA n'a pas remboursé le moindre franc à l'Etat du Sénégal.

La question se pose aujourd'hui de savoir comment l'Etat pourrait recouvrer une telle somme dans la mesure où SENEKO.SA n'a jamais été réellement opérationnelle. D'ailleurs, ses pertes cumulées étaient, en 2012, d'un milliard sept cent quatre-vingtquinze millions soixante-cinq mille cinq cent quatre-vingt-sept (1.795.065.587) francs CFA, rabaissant ses capitaux propres à moins un milliard six cent quatre-vingt-quinze millions soixante-cinq mille cinq cent quatre-vingt-sept (-1.695.065.587) francs CFA.

Aucune solution n'ayant été proposée par les autres actionnaires, l'IGE a recommandé à l'Etat actionnaire de ne pas accorder un nouveau prêt à cette société, comme le demandait son Directeur.

Il a été également demandé au Ministre de l'Economie et des Finances de prendre les dispositions nécessaires pour préserver les intérêts de l'Etat et éviter ainsi que d'autres créanciers ne fassent saisir le reste du patrimoine de la société. L'échec de cette société qui devait contribuer à régler, le problème posé par la

gestion des épaves de véhicules, est à rechercher dans l'insuffisance des études, le défaut de prise en compte de la réglementation sur les déchets solides et la non implication des collectivités locales de la Région de Dakar dans le processus.

## **SOUS-SECTION 2 : COLLECTIVITES LOCALES**

Au sujet des collectivités locales, l'IGE a, à la faveur des missions conduites au cours de la période sous revue, effectué un certain nombre de constats.

### **A. COMMUNE DE SEBIKOTANE**

La vérification administrative et financière de la Commune de Sébikotane, a permis de mettre en exergue divers errements et limites, dont :

- le poids excessif des charges de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement ;
- le règlement intégral de prestations non entièrement exécutées ;
- des abus dans les dotations de carburant ;
- le versement d'indemnités indues à des agents de l'Etat assurant des prestations pour la collectivité locale ;
- des cumuls d'indemnités violant la réglementation sur les déplacements à l'étranger des agents de l'Etat;
- des déficiences dans la gestion domaniale et, notamment, dans les opérations de lotissement.

### **B. AUTRES CONSTATS**

A l'occasion de la supervision de passations de service, l'IGE a eu à connaître des questions suivantes :

- la question du cadre institutionnel de l’Agence de développement municipal (ADM), dont le statut juridique est celui d’une association à but non lucratif ;
- la modicité des moyens financiers alloués à l’Agence de développement local (ADL) par rapport à ses missions ;
- l’instabilité de l’ancrage institutionnel de l’Agence nationale de l’Aménagement du Territoire (ANAT) ;
- l’ampleur des dettes des collectivités locales vis-à-vis de la SENELEC, au titre de l’éclairage public, qui avaient été évaluées en septembre 2013 à quarante milliards (40 000 000 000) de francs CFA. Cette situation pose le problème de la prise en charge, de manière pérenne, de l’éclairage public et de la résorption des arriérés de paiement cumulés de part et d’autre, tout en évitant leur reconstitution ;
- le caractère relativement limité des moyens financiers consacrés au nettoiement à Dakar, comme dans les autres régions, ce qui met en exergue la pertinence du développement d’un partenariat étroit entre l’Etat et les collectivités locales dans le domaine de la gestion des déchets.



## CHAPITRE II

### POUR UNE GESTION OPTIMALE DES RESSOURCES PUBLIQUES

Les dysfonctionnements constatés ci-dessus ont conduit à la formulation de diverses recommandations destinées à améliorer la gouvernance économique et financière aussi bien de l'administration centrale que des administrations décentralisées.

#### SECTION I : ADMINISTRATION CENTRALE

Les recommandations au titre de l'administration centrale visent à améliorer l'environnement économique et financier par une préservation et une optimisation de la gestion des ressources foncières, minières et énergétiques.

##### SOUS-SECTION 1 : POUR UNE RATIONALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES

Il ressort des constats précédents qu'au cours des dernières années, des ressources foncières non négligeables ont été irrégulièrement cédées à des particuliers, au mépris des impératifs de rationalité économique et d'aménagement du territoire. Quant aux ressources minières, il est apparu qu'elles ont été exploitées dans des conditions ne profitant que très peu aux communautés locales comme à la collectivité nationale.

Dès lors, il convient de mettre en place un dispositif visant à préserver et à gérer l'ensemble de ces ressources de manière plus rationnelle.

## A. RESSOURCES FONCIERES

Les ressources foncières doivent être préservées et gérées pour les besoins des générations actuelles et futures. Il convient donc de prendre en charge les besoins de ces générations en matière d'habitat, d'exploitation familiale et d'agro-business, tout en veillant à la préservation de l'environnement et au développement durable.

A cet égard, il serait avisé de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- introduire dans les textes régissant le domaine privé de l'Etat, des dispositions dont le but serait d'encadrer formellement les transactions impliquant l'Etat et ses démembrements et ayant pour objet de céder des ressources foncières en contre-partie de services, travaux ou prestations ;
- veiller, en particulier, lors de l'établissement des contrats de vente, à l'application stricte des dispositions de la loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage d'habitation situés en zones urbaines, de la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial et de leurs décrets d'application ainsi que de l'arrêté ministériel n° 2781/MEF/DGID du 22 mars 2010 portant barème des prix de vente des terrains domaniaux ;
- initier une circulaire pour rappeler et préciser les objectifs et les conditions d'application de la loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage d'habitation situés en zone urbaine et de la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à

usage industriel ou commercial, en référence à leurs textes d'application ;

- introduire dans les textes régissant le domaine privé de l'Etat des dispositions pour réglementer l'acquisition de terrains par les démembrements de l'Etat auprès de personnes physiques ou morales;
- mettre en place une disposition restreignant les conditions de cession par les promoteurs immobiliers et industriels de terrains nus qui leur auront été attribués par l'Etat.

Par ailleurs, une réflexion générale s'impose sur la législation foncière, notamment sur la loi n° 64-46 du 26 juin 1964 relative au Domaine national. En effet, cette loi n'offre pas les meilleures conditions pour une exploitation rationnelle et optimale de la terre, en ce sens qu'elle ne confère pas la sécurité juridique nécessaire à la réalisation de grands investissements, en particulier dans l'agro-business.

C'est pourquoi, il convient de définir des options claires pour sa modification profonde, en tenant compte de l'intérêt des générations futures, comme des populations à la base, sans perdre de vue les préoccupations des investisseurs.

**☞ La gestion des ressources foncières doit prendre en compte les besoins des générations actuelles, comme ceux des générations futures, en matière d'habitat, d'exploitation familiale et d'agro-business, tout en veillant à la préservation de l'environnement et au développement durable.**

## B. RESSOURCES MINIERES

En vue de la gestion optimale des ressources minières, il convient :

- de doter les services opérationnels des Mines et de la Géologie d'effectifs, de compétences et de moyens logistiques appropriés, afin de leur permettre de faire face convenablement à leurs missions ;
- de conférer aux services techniques compétents le plein exercice de leurs prérogatives en matière d'instruction des demandes d'attribution de titres ;
- d'assurer le suivi de l'application correcte et intégrale, des conventions minières.

En outre, dans la mesure où l'Etat a renoncé à d'importantes recettes, sous forme d'exonérations fiscales et douanières, sans pour autant que le secteur n'ait pris son envol, ni que les retombées ne soient significatives, il s'agit de prendre de nouvelles orientations, dans le sens de :

- rationaliser les dépenses fiscales consenties dans le secteur minier en les ciblant et en les limitant, aussi bien dans leur durée que leur portée. Dans ce cadre, il convient d'identifier les secteurs des mines où de telles mesures s'avèrent indispensables, de même que les catégories d'impôt dont l'exonération aurait un effet incitatif certain sur la réalisation des investissements ;
- mettre en place une fiscalité adaptée au secteur, notamment en matière de détermination de la meilleure assiette fiscale pour optimiser les recettes de l'Etat et des collectivités environnantes, selon la nature de la ressource.

## C. RESSOURCES ENERGETIQUES

L'énergie est l'un des points faibles de l'économie sénégalaise. En effet, non seulement, de par son insuffisance et sa cherté, elle plombe la compétitivité des entreprises, mais elle donne lieu à des subventions qui s'avèrent très onéreuses pour les finances de l'Etat. Les efforts doivent être orientés dans le sens de :

- restructurer les entreprises du secteur : SENELEC, SAR, PETROSEN ;
- rationaliser la sécurisation de l'approvisionnement en combustible de la SENELEC financé par le Fonds spécial de Soutien à l'Energie (FSE), par l'introduction de restrictions quantitatives ou temporelles de ce financement ;
- mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de la demande, en veillant à l'application stricte de la réglementation interdisant l'importation des lampes à incandescence et promouvant la fabrication et l'importation des lampes à basse consommation ;
- mettre un terme à la tyrannie actuelle du pétrole dans le mode de production de l'énergie électrique, en améliorant le mix énergétique par la diversification des sources d'énergie. A cet effet, il convient d'encourager la mise en œuvre du mix énergétique ciblé pour 2017 par la Nouvelle Politique énergétique (N.P.E.) et où la part des produits pétroliers reculerait de quatre-vingt-dix pour cent (90%) à environ trente pour cent (30%). Ce mix intégrerait de l'hydroélectricité pour cinq pour cent (05%), du charbon à hauteur de vingt-cinq pour cent (25%), du gaz naturel pour environ vingt pour cent (20%) et des énergies renouvelables (solaire, éolienne et biomasse)

pour près de vingt pour cent (20%), toutes énergies qui sont beaucoup moins coûteuses que le pétrole. Un tel mix est à même de générer à l'échéance de 2017, une production électrique en quantité largement suffisante, au coût dérisoire d'environ soixante-quatorze (74) francs CFA le KWh (contre cent quatre-vingt (180) francs CFA en 2012) ;

- proscrire la location de groupes électrogènes telle qu'elle fut réalisée en 2011 et 2012 et qui a coûté plus de cent-cinquante (150) milliards de francs CFA.

☞ **Il est urgent de mettre un terme à la tyrannie actuelle du pétrole dans le mode de production de l'électricité, en améliorant le mix énergétique, par la diversification des sources d'énergie et notamment, par l'introduction des énergies renouvelables.**

## **SOUS-SECTION 2 : POUR UN MEILLEUR DISPOSITIF DE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

L'amélioration du dispositif de gouvernance économique et financière appelle des propositions dans le sens de la rationalisation de la gestion des ressources financières et matérielles de l'Etat, ainsi que de la commande publique.

## A. GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES DE L'ETAT

Il s'agit de formuler des recommandations en rapport avec les prérogatives budgétaires de l'Assemblée nationale, la gestion rationnelle des crédits, de la trésorerie et des ressources matérielles de l'Etat.

### *1. Respect des prérogatives budgétaires de l'Assemblée nationale*

Le premier Rapport public avait formulé un certain nombre de propositions visant à :

- procéder à une meilleure planification budgétaire et financière, de manière à limiter le recours intempestif aux virements de crédits ;
- éviter dans l'exécution de la loi de finances les manipulations ayant pour conséquence de vider l'autorisation parlementaire de sa substance ;
- mettre un terme à la pratique des « ponctions-réallocations » budgétaires et des ouvertures de crédits par le biais de décrets « confidentiels », sources de fraudes, de gaspillages et de corruption ;
- abolir le recours abusif aux lettres de garantie ou de « confort » adressées par le Ministre chargé des Finances à des banques privées, pour couvrir des opérations de crédit au profit d'opérateurs privés, en vue de leur permettre de financer des projets, programmes ou activités n'ayant fait l'objet d'aucune programmation budgétaire ;
- veiller à ce que tous les programmes d'investissements publics soient autorisés par l'Assemblée nationale.

En outre, l'analyse de la problématique des décrets d'avance amène l'IGE, dans la même logique que celle du rapport public précédent, à proposer l'encadrement des pouvoirs du Ministre chargé des Finances.

A cet effet, il s'agira de modifier l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, en vue de :

- rationaliser le recours aux décrets d'avances en associant de façon étroite l'assemblée Nationale à la prise de décisions y relatives ;
- circonscrire le montant cumulé, sur une année budgétaire, des décrets d'avance pris dans une proportion raisonnable n'excédant pas un pour cent (1%) du budget général. Appliquée au budget de l'année 2014, hors dettes et hors dépenses de personnel, un tel pourcentage correspond à environ douze milliards six cents millions (12 600 000 000) de francs CFA, en lieu et place de la moyenne annuelle de quatre-vingt-six milliards (86 000 000 000) de francs CFA qui avait été mobilisée entre 2007 et 2012.

Toujours en rapport avec le budget, il convient, en ce qui concerne son exécution, d'inviter le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), en vertu de son pouvoir de régulation, à veiller à ce que les administrateurs de crédits des ministères respectent les seuils périodiques de consommation de ces crédits.

## ***2. Gestion de la trésorerie de l'Etat***

En matière d'ouverture de comptes dans les banques commerciales, le principe de l'autorisation préalable, à requérir auprès du Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), est souvent

ignoré, en violation des dispositions du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 (articles 125 et 126), abrogeant et remplaçant le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique. Il convient dès lors :

- de contraindre les administrations qui sont dans une telle situation d'illégalité (Ministère chargé de l'Economie Maritime et Fonds d'Exhaure du Ministère en charge de l'Hydraulique, entre autres), à se conformer à la réglementation ;
- d'assujettir toute décision de versement et tout virement de fonds dans ces comptes, à l'existence des autorisations préalables d'ouverture de ces comptes, délivrées par le MEF ;
- d'inviter le MEF à prendre une circulaire demandant aux ministères détenteurs de comptes qui ne sont plus actifs ou qui génèrent un solde négatif, de procéder à leur clôture ;
- de mettre fin à la domiciliation de financements de différentes origines dans un même compte bancaire, en faisant ouvrir un compte distinct pour chaque programme ou projet et pour chaque bailleur de fonds.

### ***3. Gestion de la comptabilité des matières***

La comptabilité des matières est, dans le domaine de la gestion des ressources, considérée comme le « ventre mou » du système et les administrations publiques ne cessent d'enfreindre la réglementation s'y rapportant. Or, le Sénégal dispose, dans ce domaine, d'un cadre juridique adéquat. En conséquence, pour assurer une bonne tenue de la comptabilité matières, conformément aux dispositions du décret n° 81-844 du 20 août 1981, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié, et de l'Instruction n°4/MEF/DMTA du 8 mars 1988, il convient :

- d'inviter le MEF à traiter avec célérité les dossiers concernant la nomination des comptables des matières ;
- de faire mettre à jour et tenir la comptabilité des matières des différents ministères et services.

Par ailleurs, plusieurs rapports de l'IGE révèlent l'existence d'un nombre élevé de matériels et équipements usagés ainsi que de véhicules en épaves ou en panne sévère, proposés à la réforme. Il conviendra de veiller à diligenter leur procédure de réforme.

Toutes ces recommandations s'inscrivent dans le prolongement du précédent rapport public, qui évoquait le besoin de « consolider la comptabilité des matières » et d'optimiser les critères de bonne gouvernance.

## B. GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Afin de corriger les manquements récurrents et la violation massive et systématique des règles régissant la passation des marchés et la commande publique de manière générale, il a paru nécessaire de formuler un certain nombre de recommandations. Pour l'essentiel, ces recommandations invitent les services de l'Etat au respect du cadre législatif et règlementaire, notamment les dispositions du COA, du CMP et des textes subséquents.

### *1. Pour de meilleures pratiques de passation des marchés publics :*

- veiller à la nomination et à l'habilitation, conformément à l'article 27 du CMP, des personnes responsabilisées dans ce domaine ;
- faire prévaloir une réelle transparence dans le déroulement des procédures, à travers la mise en œuvre d'une large publicité, selon les exigences prescrites pour chaque phase ;

- éviter la surfacturation des marchés et la récurrence des avenants au moyen d'une bonne planification et d'une bonne programmation pour les acquisitions, prestations ou travaux à mener ;
- s'assurer, eu égard à la nature de la commande, de la conformité des modes et procédures utilisées avec la réglementation et éviter ainsi des retards préjudiciables dans l'exécution des marchés.

**2. Pour la préservation des intérêts de l'Etat dans les délégations de service public et les contrats de partenariat :**

- assurer des études approfondies pour mieux cerner la configuration des contrats ;
- mener les études et évaluations nécessaires en rapport avec l'amortissement de l'investissement et la rémunération du capital ;
- veiller à une plus grande implication de l'expertise nationale, dans les études préalables et du secteur privé national pour la réalisation de certains projets ;
- veiller à ne pas cautionner les clauses léonines de certaines conventions au détriment de l'Etat, partie concédante ;
- prévoir systématiquement dans les conventions une structure chargée du suivi de leur mise en œuvre.

Tout compte fait, il y a lieu d'amener les organes en charge de l'exécution de la commande publique, à conduire une réflexion, en vue d'une harmonisation et d'une spécialisation des textes régissant le secteur, de façon à distinguer clairement, le champ d'application du Code des Marchés publics (CMP), de celui relatif aux contrats de partenariat public-privé.

## SECTION II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES

Au regard des dysfonctionnements précédemment relevés dans la gestion des administrations décentralisées, l'IGE formule des recommandations de nature à améliorer la gouvernance économique et financière des entreprises publiques ainsi que l'environnement des collectivités locales, dans le contexte de la réforme de la Décentralisation.

### SOUS-SECTION 1 : GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Dans ce domaine, il serait indiqué d'améliorer les pratiques de gestion et de procéder à la révision du cadre juridique de la gouvernance des entreprises publiques.

#### A. PRATIQUES ET CAPACITES DE GESTION

Les entreprises publiques gagneraient à se conformer, sous le contrôle de leurs organes délibérants et de leurs autorités de tutelle, aux principales recommandations suivantes :

- le respect scrupuleux des normes de gestion applicables aux entreprises du secteur parapublic et aux agences, que sont, notamment :
  - les principes et règles de gestion des finances publiques ;
  - les dispositions législatives et réglementaires applicables aux marchés publics ;
  - la bonne tenue de la comptabilité des matières ;
- la maîtrise des charges d'exploitation, notamment de la masse salariale. A titre d'exemple, les charges salariales représentaient quatre-vingt-douze pour cent (92%) des charges de fonctionnement et soixante-sept pour cent (67%) du budget réalisé en 2011 par la Société PETROSEN.

Cette maîtrise passe, entre autres, par :

- l'établissement systématique, chaque année, par tout directeur d'entreprise publique ou d'agence d'un rapport social.

Soumis aux organes délibérants, ce rapport a vocation à retracer l'évolution des effectifs et de la masse salariale, ainsi que les plans de formation et de carrière des agents, les programmes de recrutement, les montants des primes et autres avantages accordés, en cours d'année, aux personnels ;

- l'encadrement des rémunérations des personnels des agences, suivant les catégories auxquelles appartiennent ces entités, à l'instar de ce qui a été fait pour leurs organes délibérants et exécutifs avec le décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 ;
- l'édition par le Premier Ministre d'une circulaire précisant, à l'appui des textes en vigueur en la matière, la conduite à tenir dans la fixation du régime indemnitaire des agents comptables particuliers (ACP) des agences et des entreprises du secteur parapublic.

En effet, concernant les ACP, leur nomination dans les structures décentralisées ainsi que leur mode de rémunération ont révélé de nombreux cas de mal gouvernance. La loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires, modifiée, fait obligation à tous les fonctionnaires de servir dans les structures dans lesquelles ils sont régulièrement affectés. Or, il est apparu que :

- leur nomination ne procède pas toujours du choix du Ministre chargé des Finances, mais de la proposition du responsable de la structure d'accueil ;
- la détermination du montant des indemnités qui leur sont

allouées résultent souvent de négociations avec les responsables des structures ;

- les situations ci-dessus décrites conduisent à de fréquents cumuls d'indemnités de même nature, voire de rémunérations.
- le développement des capacités d'autofinancement des agences, par :
  - la conception systématique et la mise en œuvre effective de stratégies de mobilisation de ressources additionnelles à celles de l'Etat ;
  - la mise en œuvre de stratégies pertinentes de recouvrement des créances (cas de l'ADS).

Il serait également de bonne pratique de renforcer, régulièrement, les capacités des organes des entreprises publiques (organes délibérants et exécutifs), à travers la formation permanente ainsi que l'élaboration et la diffusion d'outils didactiques sur les dispositions qui leur sont applicables.

☞ **Il s'avère fondamental que les dirigeants d'entreprise publique et d'agence soumettent chaque année, à leurs organes délibérants un rapport social qui a vocation à retracer l'évolution des effectifs et de la masse salariale, les plans de formation et de carrière des agents, les programmes de recrutement, ainsi que les montants des primes et autres avantages accordés en cours d'année, aux personnels.**

## B. REVISION DU CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Comme cela a été développé dans la première partie, il est nécessaire de procéder à une révision substantielle 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.

En effet, outre la prise en compte des changements apportés à cette loi par des textes subséquents, il y a lieu de tenir compte de la création de nouveaux types d'établissements publics, mais aussi de donner une consécration légale à de nouvelles et bonnes pratiques de gestion.

C'est pourquoi, l'Inspection générale d'Etat réitère sa recommandation contenue dans le précédent rapport public et relative à la création d'un groupe de travail, sous sa supervision, pour actualiser ou réformer la loi n° 90-07 du 26 juin 1990.

### **SOUS-SECTION 2 : GOUVERNANCE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES**

Ces recommandations portent, sur l'amélioration du dispositif de contrôle des collectivités locales.

Auparavant, il paraît indiqué de faire quelques rappels succincts sur le contrôle des collectivités locales

#### **A. OBSERVATIONS SUR LE CONTROLE DES COLLECTIVITES LOCALES**

Le dispositif de contrôle des actes des collectivités locales par les représentants de l'Etat, en vigueur depuis 1996, a été, pour

l'essentiel, maintenu par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Ce contrôle, qui porte aussi sur les actes à incidence financière tels que les budgets, se trouve limité à l'appréciation de leur légalité et exclut tout examen de leur opportunité.

Il est difficile, présentement, d'avoir une appréciation objective et exhaustive de la gouvernance des collectivités locales, sachant que le rapport annuel sur le contrôle de légalité n'a jamais été soumis par le Gouvernement à l'examen de l'Assemblée nationale, comme en disposent les textes depuis 1996.

Il s'y ajoute les déficiences du dispositif de contrôle permanent prévu au niveau du Ministère chargé des collectivités locales.

Or, à tout le moins, les collectivités locales ayant les budgets les plus importants devraient faire l'objet, chacune, d'une vérification administrative et financière, couvrant les cinq ans correspondant à la durée du mandat de leurs élus.

## **B. EFFICACITE DU CONTROLE DE LA GOUVERNANCE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES**

Les recommandations ci-après sont fondées sur les principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités locales :

- l'Etat devrait renforcer la culture de transparence et de contrôle démocratique de l'action publique locale, en soumettant à l'Assemblée nationale le rapport annuel sur le contrôle de légalité prévu par le Code général des Collectivités locales ;
- le Ministère chargé des Collectivités locales devrait, avec le soutien des Ministères chargés des Finances et de la Fonction

publique, doter son inspection interne, de ressources financières, matérielles et humaines conséquentes ;

- le contrôle ayant également une dimension d'appui-conseil, il s'avère nécessaire que le Ministère chargé des Collectivités locales exerce un réel leadership dans la formation destinée aux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, société civile, etc.).

Il conviendrait que l'Inspection générale d'Etat et la Cour des Comptes accompagnent ce processus, en établissant entre eux une concertation régulière sur les problématiques et dysfonctionnements récurrents au niveau des collectivités locales. Cette concertation pourrait être élargie à d'autres organismes tels que l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC), la Cellule nationale de Traitement des Informations financières (CENTIF) et le Bureau Organisation et Méthodes (BOM).

Cette recommandation s'inscrit en droite ligne de celle déjà faite dans le précédent Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes et relative à la création d'un cadre de concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation.

## CONCLUSION

Au regard du caractère multidimensionnel du concept de gouvernance, le présent rapport a distingué la gouvernance administrative de la gouvernance économique et financière. Un second choix méthodologique a consisté à traiter séparément l'Administration centrale et les administrations décentralisées (secteur parapublic, agences, collectivités locales).

Ainsi, une pluralité d'acteurs et une diversité d'activités ou d'opérations ont été passées en revue, sous l'angle de divers critères, à savoir leur organisation, leur fonctionnement, leur gestion financière et leur régularité.

De manière concrète, se fondant principalement sur les rapports issus de missions de l'IGE, ont été examinés, entre autres, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration centrale et des administrations décentralisées, la problématique foncière, les conditions de délivrance des licences d'exploitation des mines et minéraux, le soutien au secteur de l'énergie et la contractualisation de la gestion de certains services publics.

Consciente que le Rapport public aurait une fonction pédagogique limitée s'il se bornait seulement à constater des dysfonctionnements, l'IGE s'est évertuée, chaque fois que de besoin, à formuler des recommandations allant dans le sens de remédier aux manquements et errements constatés.

Relativement à la gouvernance administrative, l'innovation majeure de ce deuxième rapport public est l'accent particulier mis sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration

centrale dont la production normative et les pratiques ont été analysées.

Ainsi, il est apparu que la création récurrente de structures administratives par le biais du décret portant répartition des services de l'Etat est une des pratiques les plus préjudiciables à la cohérence et à l'efficacité de l'action administrative. Au demeurant, il en est de même pour les administrations décentralisées.

Divers manquements d'ordre syntaxique, administratif et juridique, ont été aussi notés en matière de rédaction administrative. Celle-ci étant un moyen privilégié de communication de l'Administration, l'inobservation de ses règles ne peut que nuire à son image et à sa crédibilité.

D'autres pratiques, contraires aux dispositions légales en vigueur, ont été observées à l'occasion de nominations à divers postes de responsabilité. Elles contribuent également à affaiblir les fondements de l'Administration.

Au niveau des agences d'exécution, des dysfonctionnements, révélateurs d'une gestion peu axée sur les résultats, ont été notés. Il en est ainsi de l'absence généralisée de contrats de performance.

Il est apparu également que le cadre juridique régissant les agences d'exécution devrait être revu, à l'effet de définir, avec précision, les organismes similaires qui sont censés y être soumis.

Cette adaptation du cadre juridique concerne aussi le secteur parapublic, du fait de l'élargissement de son périmètre, mais aussi des changements apportés à la loi n° 90-07 du 26 juin 1990.



Pour ce qui concerne les collectivités locales, le rapport contient plusieurs recommandations stratégiques, allant dans le sens de contribuer à l’efficacité de l’Acte III de la Décentralisation et à la bonne gouvernance locale.

Relativement à la gouvernance économique et financière, la dilapidation des ressources foncières, la violation récurrente des dispositions relatives à la commande publique ou à la gestion des finances publiques et une mauvaise programmation budgétaire, illustrée par le recours abusif à des décrets d’avance, constituent les déficiences et manquements les plus significatifs relevés.

En ce qui concerne la problématique foncière, il est apparu que la construction d’un ouvrage culturel public ou une opération dite de sécurisation foncière ont servi à dépouiller la collectivité nationale et à enrichir des particuliers.

S’agissant de la commande publique, il a été noté, singulièrement dans la conduite de projets majeurs, soit une violation des dispositions du Code des Marchés publics, soit leur contournement par le recours à une réglementation inappropriée.

Ces projets ont été exécutés sans procédure d’appel d’offres, tant pour leur conception architecturale, que pour leur construction, par des entreprises choisies dans une totale opacité.

Sur un autre plan, comme cela est le cas depuis de nombreuses années, des carences notoires et des défaillances manifestes caractéristiques d’un gaspillage des ressources publiques, ont été constatées en matière de comptabilité des matières. Cette question concerne toutes les administrations, centrale comme décentralisées, et mériterait d’être sérieusement prise en charge.



Il en est de même de la maîtrise des effectifs, et partant de la masse salariale des administrations décentralisées. Au moment où l'Etat a fini de procéder à l'audit des agents de la Fonction publique et se soumet à la norme communautaire limitant ses charges salariales à trente-cinq pour cent (35%) de ses ressources internes, il convient de veiller à une gestion rationnelle des effectifs et de la masse salariale au sein de ses démembrements.

En définitive, au regard de la survie de bon nombre de dysfonctionnements contenus dans le précédent rapport, le principal enseignement à tirer est que l'amélioration de la gouvernance publique est un processus. Elle s'inscrit donc dans la durée et requiert d'agir, à la fois, sur les textes et sur les ressources humaines.

A cet égard, l'appropriation des réformes par les acteurs, l'harmonisation des textes, la gestion axée sur les résultats, la promotion d'une éthique de gestion et de responsabilité constituent, entre autres, d'importants leviers de changement.