

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

**RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL**

Un Peuple - Un But - Une Foi

**Présidence de la République**  
**Inspection générale d'État**

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

*Juillet 2013*

© Inspection générale d'État (IGE), 2013

**ISSN 2337-1722**

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 matières

<b>Sigles et abréviations</b>	<b>11</b>
<b>Liste des encadrés et des tableaux</b>	<b>12</b>
<b>MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU SÉNÉGAL (VGS)</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION : CONTEXTE ET ENJEUX DES MISSIONS DE CONTRÔLE FACE À LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC</b>	<b>15</b>
<b>I - La gouvernance, nouveau fondement des politiques publiques</b>	<b>15</b>
A - Genèse du concept	15
B- Évolution du concept	
	17
<b>II - Problématique des rapports entre la gouvernance et les missions de vérification</b>	<b>18</b>
A - Gouvernance et contrôle de la gestion	18
B- Gouvernance et leadership	20
<b>III - Fondements juridiques et justification de l'implication de l'IGE dans les problèmes de gouvernance</b>	<b>20</b>
A - Fondements juridiques	20
B - Justification	21
C - Enjeux et types d'approche	23
<b>PREMIERE PARTIE : GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE</b>	<b>29</b>
<b>TITRE 1 : GOUVERNANCE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC</b>	<b>31</b>
<b>Chapitre 1 : Postes diplomatiques et consulaires</b>	<b>31</b>
I - Constats et propositions relatifs au cadre juridique de l'exercice des missions de service public	31
A - Application des directives	31
B - Durée de séjour et affectation du personnel diplomatique	33
C - Organisation du travail et gestion du personnel	33
D - Revalorisation des tarifs de délivrance des visas et application du principe de réciprocité	33
II - Constats et propositions relatifs aux conditions d'exécution des missions de service public	34
A - Conditions d'installation	34
B- Reclassement de certains postes et système de rémunération du personnel diplomatique	35
C - Contrats pour le logement du personnel diplomatique	36
<b>Chapitre 2 : Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam</b>	<b>37</b>
I - Constats	37
II - Recommandations	39
<b>TITRE 2 : GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET DES MOYENS D'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION</b>	<b>43</b>
<b>Chapitre 1 : Universités et structures rattachées ou assimilées</b>	<b>43</b>
I - Constats	43
A - Universités	43
B - Centre des Œuvres universitaires	44
II - Recommandations	45
A - La nécessaire réforme de l'administration universitaire	45
B - Axe de renforcement de la gouvernance universitaire	47

<b>Chapitre 2 : Établissement publics de santé (EPS)</b>	<b>49</b>
I - Cadre juridique de la nouvelle gouvernance hospitalière	49
II - Constats	51
A - Problématiques de la masse salariale et de la dette	51
B - Dysfonctionnements relatifs aux prises en charge	54
III - Recommandations	54
 <b>Chapitre 3 : Agences publiques</b>	 <b>57</b>
I - Constats	57
II - Propositions et recommandations	58
 <b>TITRE 3 : GOUVERNANCE DES BIENS DE L'ADMINISTRATION</b>	 <b>61</b>
 <b>Chapitre 1 : Patrimoine bâti de l'État</b>	 <b>61</b>
I - Contexte et cadre réglementaire	61
II - Constats	62
III - Propositions en vue d'une meilleure gouvernance du secteur	63
 <b>Chapitre 2 : Parc automobile de l'État</b>	 <b>65</b>
I - Contexte et cadre réglementaire	65
II - Constats et propositions de mesures correctives	66
A - Situation des véhicules concernés	66
B - Paiement de 40 véhicules par l'État	67
C - Propositions de mesures correctives	68
III- Recommandations	70
A - Consolider la comptabilité des matières	70
B - Optimiser les critères de bonne gouvernance	72
 <b>Chapitre 3 : Gestion foncière, droit de propriété et aménagement du territoire</b>	 <b>75</b>
I - Constats	75
A- Cadre juridique inadapté.	75
1- Survivance du décret foncier du 26 juillet 1932	76
2 - Inadaptation des droits des affectataires des dépendances du domaine national	76
B - Dysfonctionnements constatés	77
1 - Dysfonctionnements au niveau des autorités centrales	77
2 - Dysfonctionnements au niveau des autorités locales	78
II - Recommandations	79
 <b>DEUXIÈME PARTIE : GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</b>	 <b>81</b>
 <b>TITRE 1 : CONSTATS : CAS ILLUSTRATIFS DE LA MAL GOUVERNANCE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET PROPOSITIONS DE MESURES CORRECTIVES</b>	 <b>83</b>
 <b>Chapitre 1 : Mal gouvernance relativement à la gestion de la dette publique intérieure</b>	 <b>83</b>
I - Constats	85
A - Constats relatifs à la dette régulière	85
B - Constats relatifs à la dette irrégulière	86
II - Causes d'endettement dépassant les paramètres de l'exécution de la loi de finances	87
III - Propositions de mesures correctives	88
IV - Recommandations	88
 <b>Chapitre 2 : Mal gouvernance relativement à la contractualisation de la gestion des services publics</b>	 <b>89</b>



<b>Section 1 : Cadre juridique de la contractualisation de la gestion des services publics</b>	<b>89</b>
I - Le Code des Obligations de l'Administration	90
A - Critères de contrats administratifs	90
B - Dispositions fixant les règles et principes fondamentaux applicables aux achats publics	91
II - Le Code des marchés publics	91
<b>Section 2 : Cas illustratifs de mal gouvernance à l'occasion de la contractualisation de la gestion des services publics</b>	<b>92</b>
I - Le cas de Dubaï Port World (DP World)	92
A - Conditions de concession du Terminal du PAD à DP World	93
1 - Fondements juridiques	93
2 - Procédure de la concession	93
3 - Constats et propositions de mesures correctives de l'IGE	95
B Recommandations	98
II - Le cas de l'Hôtel King Fahd Palace (Ex-Méridien Président)	107
III - Le cas de la convention de concession signée avec la Société MTL Infrastructures SA	108
<b>Chapitre 3 : Mal gouvernance relativement aux pratiques de fraude, abus, gaspillage, corruption et blanchiment de capitaux</b>	<b>113</b>
I - Le cas de la Loterie nationale sénégalaise (LONASE)	113
II - Le cas du Festival mondial des Arts Nègres (FESMAN)	114
III - Le cas de la Société Africaine de Raffinage (SAR)	116
IV - Le cas du Plan Sésame	121
V - Le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP)	123
A - Inadéquation du cadre juridique et organisationnel	123
B - Inadéquation du cadre budgétaire, financier et comptable	126
C - Illégalité de la distribution d'une prime exceptionnelle	128
VI - Conditions de délivrance des licences de pêche	132
A - Cadre juridique de la pêche	132
B - Constatations et propositions de mesures correctives	134
VII - Agence nationale pour l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI)	138
<b>TITRE 2 : ACTES CARACTÉRISTIQUES ET CAUSES DE MAL GOUVERNANCE FINANCIÈRE</b>	<b>141</b>
<b>Chapitre 1 : Actes caractéristiques de mal gouvernance</b>	<b>141</b>
I - Violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable de l'État	141
A - Violation des règles de la gestion budgétaire	141
B - Violation des règles de la gestion financière et comptable	143
II - Violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable des entreprises publiques	145
A - Problématique du choix du Président de Conseil d'Administration	145
B - Défaillances au niveau du fonctionnement du Conseil d'Administration	145
C - Défaillances du Directeur général	146
<b>Chapitre 2 : Causes de la mal gouvernance financière</b>	<b>147</b>
I - Ingérence des autorités politiques dans la gestion des finances publiques	147
II - Politisation des hauts cadres de l'administration	148

<b>TITRE 3 : RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE GOVERNANCE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</b>	<b>151</b>
<b>Chapitre 1 : Promotion de bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable</b>	<b>151</b>
I - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable de l'État	151
II - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable des Établissements publics et des Entreprises publiques	152
A - Recommandations tendant à une meilleure gestion administrative et financière de l'État	152
B - Recommandations tendant à une meilleure gouvernance d'entreprise	156
<b>Chapitre 2 : Revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière</b>	<b>159</b>
<i>Section 1 : Recommandations d'ordre général sur les objectifs de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière</i>	<b>159</b>
I - Clarifier, simplifier et harmoniser la réglementation à incidence financière	159
A - Notion de réglementation à incidence financière	159
B - Exemples de préjudices causés à l'État par des textes à incidence financière non clairs	160
C - Écrire et interpréter les textes à incidence financière dans le sens de la sauvegarde des intérêts financiers de l'État	160
D - Recommandations	161
II - Fidéliser et coordonner les informations dont la prise en compte est susceptible d'améliorer la qualité de la réglementation	161
A - Observations d'ordre général	161
B - Recommandations	162
III - Actualiser la réglementation à incidence financière relativement au droit communautaire de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA	162
A - Observations d'ordre général	162
B - Recommandations	163
<i>Section 2 : Recommandations relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière</i>	<b>163</b>
I - Préciser ou déterminer le statut des personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics	163
A - Observations d'ordre général	163
1 - Les personnes légalement habilitées à manier les deniers publics	164
2 - Les personnes s'ingérant dans le maniement des deniers publics sans titre juridique	165
B - Recommandations	165
II - Clarifier et harmoniser les règles relatives aux achats publics	170
A - Observations d'ordre général	170
B - Recommandations	171
III - Assurer l'encadrement juridique de la gouvernance des entreprises publiques	171
A - Observations d'ordre général	171
B - Recommandations	171
<b>CONCLUSION</b>	<b>173</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>179</b>
1 - Valeur ajoutée de l'IGE à la promotion de la bonne gouvernance	180
2 - Récapitulatif des principales propositions et recommandations	184



## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>AIDCO</b>	European Aid Cooperation Office
<b>APL</b>	Arcadia Petroleum Limited
<b>BCI</b>	Budget consolidé d'Investissement
<b>BOM</b>	Bureau Organisation et Méthodes
<b>CCAP</b>	Cahier des Clauses administratives particulières
<b>CCVEP</b>	Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques
<b>CENTIF</b>	Cellule nationale de Traitement des Informations financières
<b>CNTS</b>	Centre national de Transfusion sanguine
<b>COPACE</b>	Comité des Pêches de l'Atlantique centrale
<b>COUD</b>	Centre des Œuvres universitaires de Dakar
<b>CROUS</b>	Centre des Œuvres universitaires de Saint-Louis
<b>CSRP</b>	Commission sous- régionale des Pêches
<b>CUA</b>	Commission de l'Union africaine
<b>CUR</b>	Centres universitaires régionaux
<b>DAGE</b>	Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
<b>DDD-SOTRAC</b>	Dakar Dem-Dikk (Société de Transports du Cap-Vert)
<b>DGPB</b>	Direction générale du Patrimoine bâti
<b>DREAT</b>	Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique
<b>EBE</b>	Excédent brut d'exploitation
<b>EPS</b>	Établissement public de santé
<b>FIGE</b>	Forum des Inspections générales d'État d'Afrique et Institutions assimilées
<b>GED</b>	Gestion électronique des données
<b>HOGGY</b>	Hôpital général de Grand Yoff
<b>IGE</b>	Inspection générale d'État
<b>IPM</b>	Institution de Prévoyance Maladie
<b>LMD</b>	Licence Master Doctorat
<b>NMP</b>	Nouveau Management public
<b>OLAF</b>	Office européen de Lutte Antifraude
<b>OFNAC</b>	Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption
<b>PAD</b>	Port autonome de Dakar
<b>PAF</b>	Particuliers à leurs frais
<b>PNBG</b>	Programme national de Bonne Gouvernance
<b>PNUD</b>	Programme des Nations-Unies pour le Développement
<b>RBE</b>	Revenu brut d'Exploitation
<b>RPG</b>	Rapport public sur l'état de la Gouvernance
<b>SAPCO</b>	Société d'Aménagement de la Petite-Côte
<b>SAPPM</b>	Société anonyme à Participation publique majoritaire
<b>SDE</b>	Sénégalaise des Eaux
<b>SENELEC</b>	Société nationale d'Électricité du Sénégal
<b>SN</b>	Société nationale
<b>SYGFIP</b>	Système intégré de Gestion des Finances publiques du Sénégal
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur ajoutée
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>VOR</b>	Vérification de l'Optimisation des Ressources

## Liste des encadrés et des tableaux

- Encadré n° 1 :** Commentaire des 10 commandements du Consensus de Washington de John Williamson
- Encadré n° 2 :** Représentations diplomatiques et consulaires du Sénégal à l'Étranger classées dans quatre zones
- Encadré n° 3 :** Rappel de la réglementation sur les statuts des établissements publics de santé
- Encadré n° 4 :** Constats des dysfonctionnements des Agences par l'IGE
- Encadré n° 5 :** Bonnes et meilleures pratiques généralement reconnues en matière de gestion du patrimoine bâti
- Encadré n° 6 :** Normes, bonnes et meilleures pratiques généralement reconnues en matière de gestion des ressources matérielles et de tenue de la comptabilité des matières
- 
- Tableau n° 1 :** Masse salariale des EPS
- Tableau n° 2 :** Dettes et créances des EPS
- Tableau n° 3 :** Situation du « Cash Flow » des EPS
- Tableau n° 4 :** Sommes dues par l'État aux EPS : prises en charge

## MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU SÉNÉGAL (VGS)



C'est un honneur et un réel plaisir pour moi de remettre au Président de la République du Sénégal le premier Rapport de l'Inspection générale d'État (IGE) sur l'état de la Gouvernance publique, dont il a défendu la pertinence et œuvré à l'adoption de la loi qui lui sert de base juridique.

En effet, en 2005 et en 2007, quand l'idée d'opérer la réforme de l'IGE a été acceptée par le Président Abdoulaye Wade, Monsieur Macky Sall, alors Premier Ministre, l'avait soutenue et parrainée. Cette réforme a abouti à trois innovations majeures :

- la création d'un emploi de Vérificateur général du Sénégal et de celui de Vérificateur général adjoint ;
- l'institution d'un mandat d'une durée de sept (7) ans, non renouvelable pour le Vérificateur général du Sénégal, afin de renforcer son indépendance ;
- l'obligation pour le Vérificateur général du Sénégal, de présenter, chaque année au Président de la République, un Rapport d'activités sur l'état de la Gouvernance publique (RGP).

Ce RGP n'est ni un rapport d'étude, ni un rapport de vérification ; c'est, d'abord, un instrument de reddition des comptes du vérificateur général. Ensuite, il présente au Président de la République, aux citoyens et aux partenaires techniques et financiers, une synthèse des principaux résultats des missions de l'Inspection générale d'État ; enfin, le rapport indique la valeur ajoutée monétaire et non monétaire que l'Inspection générale d'État apporte à la Gouvernance publique.

Au demeurant, l'idée de ce Rapport sur l'état de la Gouvernance publique procède d'un constat : l'Inspection générale d'État, à l'instar de tous les organismes d'inspection, d'enquête et d'investigation, ne peut publier, in extenso, les rapports issus de ses travaux, dès lors que ses membres ont le droit d'accès sans restriction, à toutes les sources d'information, même celles classées « Secret Défense nationale ».

Ainsi, tout en tenant compte de la nécessaire protection des données à caractère personnel et des informations sensibles liées à la sécurité de l'État, l'Inspection générale d'État doit, toutefois, rendre compte de ce qu'elle fait, de la façon dont elle le fait et de ses résultats. Elle doit également dire quel est le retour sur investissement obtenu, pour chaque franc CFA dépensé pour elle. C'est dans ce cadre que s'inscrit cette habilitation législative relative à la production, chaque année, d'un Rapport sur l'état de la Gouvernance publique.

Il va de soi que, entre le Rapport sur l'état de la Gouvernance publique et les rapports d'inspection, de vérification et d'enquêtes de l'IGE, des interférences peuvent exister mais celles-ci sont inévitables et sont même nécessaires. En effet, le Rapport annuel puise ses matières premières dans les conclusions et recommandations des rapports d'études, d'évaluation des politiques publiques et des vérifications de l'optimisation des ressources (VOR), mais aussi, indirectement, des informations recueillies lors des inspections, des vérifications et des enquêtes, en les réinterprétant en objectifs de gouvernance.



Relativement à la séquence temporelle, le présent Rapport sur l'état de la Gouvernance publique au Sénégal couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 juillet 2013. Il s'est principalement focalisé sur les questions relatives aux domaines ci-après, parmi les divers domaines ayant fait l'objet de revue par l'IGE :

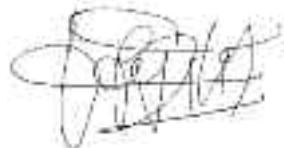
- la gouvernance administrative incluant des thèmes aussi divers que la gestion administrative au niveau des universités et des établissements publics de santé ;
- les contraintes et les besoins de l'environnement, ainsi que la demande d'enquêtes par les citoyens ;
- les passations de services entre ministres ;
- les missions de vérification administrative et financière des représentations diplomatiques et consulaires ;
- l'audit et la vérification de certains programmes et politiques publics ;
- plusieurs enquêtes sur des requêtes, conflits, et litiges fonciers et domaniaux ;
- les interventions dans le secteur social, à la suite des conflits sociaux liés à l'application de la réglementation du travail ;
- la mission d'audit et de vérification des créances du secteur privé sur l'État qui a concerné 14 ministères, des établissements publics et des agences ;
- le suivi-évaluation des directives issues de précédents rapports sur le pèlerinage à La Mecque et la vérification des activités et opérations liées au pèlerinage à La Mecque ;
- le suivi du patrimoine immobilier de l'État, le contrôle des véhicules et des logements administratifs ;
- la mal gouvernance et la mal administration.

Les conclusions de ces missions, traduites en objectifs de Gouvernance publique, montrent l'importance du travail effectué pour moderniser la gestion publique de notre pays, mais aussi les obstacles qu'il faut encore surmonter pour se mettre au niveau des standards internationaux.

Évidemment, tout choix est arbitraire et les divers thèmes abordés ici ont été choisis en raison de leur prégnance dans la Gouvernance publique, comme du reste d'autres qui seront traités dans le prochain rapport. Il s'agit notamment des résultats des enquêtes et audits concernant la gestion des universités ; des Services de santé ; de l'Éducation et de la Formation, les audits, vérification et enquêtes du Ministère de l'Économie et des Finances, les enquêtes relatives aux conditions de privatisation ou de cessions des biens meubles et immeubles de l'État, les inspections, audits et enquêtes concernant certaines activités, projets ou programmes, l'évaluation des compétences transférées dans le cadre de la décentralisation, etc.

Je forme le vœu que ce premier Rapport sur l'état de la Gouvernance publique puisse jeter les bases d'un dialogue fécond entre l'IGE, les organisations de la Société civile, les citoyens et toutes les parties intéressées à la promotion d'une gouvernance de qualité au Sénégal.

**Le Vérificateur général du Sénégal**



**Madame Ndour Nafy Ngom Keïta**



## INTRODUCTION

### CONTEXTE ET ENJEUX DES MISSIONS DE CONTRÔLE FACE A LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le premier Rapport sur l'état de la Gouvernance publique au Sénégal, présenté par l'Inspection générale d'État (IGE), soulève d'emblée la problématique des rapports entre les missions traditionnellement dévolues à cette Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif (ISCOA) et les problèmes de gouvernance.

En effet, dans l'organisation d'une institution de contrôle spécialisée comme l'IGE, il n'est pas courant d'associer des missions de contrôle incluant l'inspection, la vérification et l'audit sous leurs formes les plus variées, avec la promotion de la gouvernance. De même, le fait, pour l'IGE, de produire un rapport annuel, ne constitue pas, en soi, un événement circonstanciel ou ponctuel, mais une action inscrite dans la durée. Dès lors, il convient, dans ce premier *Rapport annuel sur l'état de la Gouvernance publique au Sénégal* de décrire le contexte dans lequel cette nouvelle initiative a pu prendre forme et se développer.

#### **I- La gouvernance, nouveau fondement des politiques publiques**

##### **A- Genèse du concept**

Le concept de gouvernance est apparu à la faveur de la crise financière des années 80-90, laquelle avait conduit à des réformes profondes de l'État, notamment au plan du secteur des finances publiques des pays en développement, en vue, dans une première phase, de stabiliser celles-ci et, dans une seconde phase, de les assainir tout en les optimisant.

Dans la mesure où ces réformes, dont les principaux axes, qualifiés de *Consensus de Washington* étaient en rupture avec les pratiques des décennies précédentes caractérisées par l'interventionnisme étatique dans le secteur économique, certains avaient cru y voir les prémisses du renouveau du libéralisme économique. Dès lors, le concept de gouvernance apparaissait comme une nouvelle manière de conduire l'action publique dans cet environnement nouveau.

Cependant, il est apparu, dès le départ, que les principaux partenaires au développement, en particulier les Institutions de Bretton Woods, n'avaient pas une compréhension commune du concept de gouvernance. Pour **la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI)**, la gouvernance, la bonne gouvernance signifiait et signifie toujours la bonne gestion des finances publiques permettant l'émergence d'une économie saine qui génère des ressources de manière soutenue.



## Encadré n°1

**Commentaire des 10 commandements  
du Consensus de Washington de John Williamson**

**Extrait de**

Les pays en développement face au consensus de Washington  
par Dimitri UZUNIDIS

- 1. la discipline budgétaire :** considérant que le déficit public est source d'inflation et de déficits extérieurs, l'austérité budgétaire vise à désendetter l'État, mais aussi à maintenir et à améliorer le pouvoir d'achat, essentiellement des catégories de la population les plus défavorisées ;
- 2. la redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques :** les subventions à l'économie, à l'emploi, aux entreprises doivent se substituer aux aides directes finançant la santé, l'éducation et la construction d'infrastructures ;
- 3. la réforme fiscale :** pour contrer l'évasion fiscale et la montée de l'économie informelle, mais aussi pour améliorer les finances de l'État et donner un nouveau souffle à l'économie, le gouvernement doit poursuivre un double objectif : élargir l'assiette fiscale et baisser les taux d'imposition marginaux ;
- 4. la libéralisation des taux d'intérêt :** le marché doit fixer les taux d'intérêt, mais l'État doit veiller à ce que ceux-ci soient positifs et modérés afin qu'ils soient attractifs aux yeux des investisseurs internationaux, lesquels peuvent ainsi contribuer au financement du développement ;
- 5. des taux de change compétitifs :** l'objectif est de favoriser les exportations ; la dépréciation monétaire contrôlée doit œuvrer dans ce sens, tout en évitant un dérapage inflationniste dû à des taux de change trop faibles ;
- 6. la libéralisation du commerce :** la promotion des exportations ne pouvant se faire sans la libéralisation des échanges commerciaux, il est impératif de limiter ou même de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires ;
- 7. la libéralisation des investissements directs en provenance de l'extérieur :** dans un premier temps, les investissements étrangers doivent ne subir aucune entrave ; ensuite, les institutions financières internationales imposent la libéralisation des mouvements de toutes sortes de capitaux, ce qui, dans le passé, a donné lieu à des crises financières importantes tout au long des années 1990 ;
- 8. la privatisation :** il s'agit d'abord de réduire le déficit public, de contenir l'interventionnisme étatique, mais aussi de rendre, par une gestion plus appropriée, les entreprises plus compétitives (sur les marchés libéralisés) ; les privatisations reçoivent, à ce titre, un large consensus des experts de Washington ;
- 9. la déréglementation :** la contestabilité des marchés, par l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie des marchés et le soutien de la libre entreprise, doit être appliquée sur une large échelle ; le succès supposé de cette politique aux États-Unis (années Reagan) doit inspirer tous les gouvernements ;
- 10. les droits de propriété :** le renforcement des droits de propriété favorise l'initiative individuelle et permet au secteur informel d'obtenir des titres de propriété à des coûts acceptables.



**Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ainsi que d'autres partenaires au développement** ont eu, quant à eux, une compréhension plus large du concept de gouvernance, allant au-delà de la seule gestion des finances et de l'économie.

Cette conception large, systématisée entre autres par le Rapport du PNUD de 1999 sur le Développement humain durable, reste d'actualité. Selon ce document, *la gouvernance, c'est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux.*

### **B. Évolution du concept**

#### **1) Un concept éclaté**

Le contexte et les conditions dans lesquelles ce concept est apparu ont conduit à son éclatement en facettes multiples. En effet, les objectifs de la gouvernance, que certains qualifient de critères, voire d'indicateurs de bonne gouvernance, sont plutôt diversifiés. Ainsi :

La bonne gouvernance, c'est toujours comme au départ, la bonne gestion de l'économie et des finances, avec **les outils du Nouveau Management public (NMP)** qui fondent les bonnes et meilleures pratiques largement reconnues, notamment, la planification stratégique, l'efficacité organisationnelle, la gestion de proximité vis-à-vis des usagers, des bénéficiaires et des parties prenantes à l'action des pouvoirs publics ; une gestion **qui simplifie les processus et les optimise** par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; un **leadership axé sur une vision** formalisée qui décline des objectifs de performance, en rend compte, récompense et sanctionne ; le **besoin de transparence et de restitution publique des informations sur les performances**.

Mais la bonne gouvernance, c'est également **une liste constamment rallongée de phénomènes et de valeurs sur laquelle figurent en bonne place la démocratie avec tous les processus qui en constituent la trame** (élections pluralistes, administration et justice impartiales, séparation des pouvoirs, presse indépendante, etc., les libertés publiques de la première, deuxième et troisième génération, les droits de l'Homme, etc.), la participation, la décentralisation, le renforcement de la société civile, la transparence dans la gestion, l'éthique, l'obligation de rendre compte, la responsabilité, l'efficacité, l'équité, le respect des droits humains, la recherche d'un large consensus au sein de la société, la réduction de la pauvreté, la lutte contre la corruption, la recherche de la qualité de la vie, etc.

#### **2) Un concept multidimensionnel et multifonctionnel**

À cet éclatement du concept de gouvernance s'ajoute le fait **qu'il est devenu multidimensionnel et multifonctionnel**. Ses dimensions sont **tantôt thématiques** : gouvernance financière, administrative, culturelle, sociale, etc. ; **tantôt sectorielles** : gouvernance hospitalière, universitaire, d'entreprise, alimentaire, foncière, etc., **tantôt spatiales** : gouvernance locale, mondiale, etc.

L'une des nombreuses conséquences de cet éclatement du concept de gouvernance, ainsi que de son extension excessive, c'est qu'il est

devenu plus descriptif qu'opérationnel. Dans ces conditions, le fil conducteur et l'idée directrice qui devraient donner une cohérence globale aux critères ou indicateurs visés deviennent de plus en plus difficiles à identifier. Dès lors, chaque partie prenante, y compris les partenaires techniques et financiers, partant des approches divergentes, et souvent n'ayant pas les mêmes centres d'intérêt, développeront des stratégies d'intervention et d'appui différentes, divergentes, parallèles, et parfois contradictoires. C'est la raison pour laquelle des réorientations du concept de la gouvernance se sont avérées nécessaires.

### **3) Réorientations récentes du concept de gouvernance**

Plusieurs tentatives ont été entreprises pour réorienter le concept de gouvernance vers des perspectives plus opérationnelles.

— *Au niveau national*, la plupart des États se sont dotés d'un *Programme national de Bonne Gouvernance (PNBG)*. L'appellation de ce document peut varier selon les pays, mais leurs contenus sont similaires : ils recensent et classent les objectifs de développement selon les priorités et secteurs décidés par le gouvernement. **Le PNBG du Sénégal est un cadre de référence de la réforme et de la modernisation de l'État.** Toutefois, malgré leur utilité certaine, l'efficacité de ces documents reste limitée, principalement en raison de l'absence de coordination des interventions des parties prenantes au développement.

— *La société civile* a entrepris plusieurs initiatives en vue de réorienter ce concept, l'une des plus remarquées étant **l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique**. Partant de l'idée que le concept même de gouvernance est importé, l'Alliance cherche à fonder **la nouvelle gouvernance** sur les valeurs traditionnelles et les réalités socioculturelles africaines.

— *Plusieurs organisations internationales* se sont impliquées pour le renforcement de la gouvernance en Afrique : la Francophonie (OIF), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), certaines structures des Nations Unies. Enfin, depuis près d'une décennie, la Commission de l'Union africaine (CUA) s'active pour impliquer toujours plus fortement les États membres dans la promotion de la bonne gouvernance en Afrique.

**L'initiative de l'IGE de publier annuellement un rapport sur la gouvernance publique s'inscrit dans cette dynamique globale, la prolonge, et l'approfondit en l'adaptant au contexte spécifique du Sénégal.**

## **II- Problématique des rapports entre la gouvernance et les missions de vérification**

### **A -Gouvernance et contrôle de la gestion**

*A priori*, les missions de vérification au sens large, englobant l'audit supérieur avec toutes ses formes et ses degrés, l'inspection, le contrôle, aussi bien non juridictionnel que juridictionnel concernent principalement **le contrôle de la gestion**, avec ses implications sur le

fonctionnement des services. Comme tel, il n'a qu'un **rapport indirect avec la gouvernance**. Les fautes de gestion engagent la responsabilité des gestionnaires, tandis que la mal gouvernance interpelle les décideurs politiques.

À titre principal le contrôle de la gestion dont les organes habilités à cet effet sont chargés, vise **la responsabilité personnelle du gestionnaire** au sens très large de **toute personne** physique assujettie au contrôle, ou rentrant dans le champ d'intervention d'un corps de contrôle déterminé. C'est la constatation des fautes de gestion financière au sens très large (détournements de fonds publics, malversations ; mauvaise tenue de la comptabilité, etc.) ; c'est également la constatation des fautes de gestion administrative (non-respect, mauvaise application ou violation de la réglementation, etc.). À ce niveau, **le responsable physique** de la faute est identifiable et susceptible de sanction.

Les fautes de gestion ne devraient pas être considérées comme des manquements à la gouvernance. On pourrait, à la limite, les interpréter comme indices de **mal gouvernance** engageant, dans ce cas, **la responsabilité des décideurs politiques**. Par exemple, des fautes de gestion peuvent être facilitées par une réglementation tatillonne, obsolète, ou un mauvais choix des hommes devant exercer certaines fonctions, la coexistence des règles de gestion contradictoires. L'inspection ou la vérification peut constater de tels faits, non pas pour en imputer la responsabilité au gestionnaire physique, mais aux décideurs politiques, qui ont **l'obligation politique** d'adapter la réglementation aux principes de la bonne gouvernance.

À titre subsidiaire, les textes peuvent conférer aux organes de contrôle la compétence pour apprécier le fonctionnement des services publics, c'est-à-dire, en pratique, pour relever les dysfonctionnements ou le mauvais fonctionnement d'un service public.

Par exemple, la vérification d'un établissement public de santé pourrait révéler des comptes bien tenus, la bonne imputation des dépenses, l'absence de malversations, etc. Cependant, il peut être constaté en même temps des faits qui, eux, sont **révélateurs de mal gouvernance**, en ce sens ils ne peuvent être imputés à des gestionnaires nommément désignés : par exemple, les ressources générées par la fonction de service ne soulageant pas le budget de fonctionnement de l'établissement ; un endettement croissant de l'établissement dû aux créances impayées de l'État ; un personnel médical de haut rang (docteurs et leurs assistants) plus nombreux que le personnel paramédical (infirmiers et sages-femmes) ; des mécanismes de prise en charge qui ne profitent pas pleinement à leurs destinataires en raison des difficultés pour eux d'accéder à l'établissement de santé, etc.

Ces types de dysfonctionnements ne sont pas des fautes de gestion en tant que telles, mais des lacunes ou défaillances dans **la politique de santé publique** ; en ce sens, les mesures de redressement qu'ils appellent relèvent de la gouvernance et s'adressent exclusivement aux décideurs politiques.



## B. Gouvernance et leadership

**Le leadership, c'est l'usage à bon escient des qualités telles que l'innovation, la capacité d'anticipation, la recherche de l'efficacité, la maîtrise de la planification, la vision, etc.**

Si les concepts de gouvernance et de leadership ne sont pas synonymes, ils sont néanmoins complémentaires. L'idée générale que l'on se fait du leadership, c'est celle d'un bon manager, d'un bon gestionnaire faisant usage, avec une habileté exceptionnelle, de qualités telles que : l'innovation, la capacité d'influencer et de mobiliser les acteurs de l'organisation autour des objectifs, la recherche de l'efficacité, la maîtrise de la planification, la vision, c'est-à-dire l'aptitude à identifier des objectifs stratégiques et à convaincre de leur pertinence, l'optimisation des résultats aux moindres coûts, etc.

Il est possible, au cours d'une inspection ou d'une vérification, que de tels gestionnaires soient identifiés, mais il est plus fréquent que les rapports de vérification relèvent, pour le déplorer, l'absence de leadership de certains gestionnaires. Aussi, paraît-il indiqué de préciser les rapports entre gouvernance et leadership.

Lorsque, dans un établissement de santé, comme celui qui est décrit plus haut, un gestionnaire, malgré de graves dysfonctionnements constatés, parvient à obtenir de bons résultats, atteignant ceux qui étaient assignés à son établissement, ou s'en rapprochant de très près, il fait preuve de leadership. Cela signifie qu'il a su neutraliser les lacunes de la politique de santé, en particulier les lacunes et insuffisances de la gouvernance hospitalière.

Dans cette hypothèse, le leadership renseigne l'inspecteur ou le vérificateur sur les mesures à prendre pour corriger les insuffisances de la gouvernance hospitalière, les comportements à normaliser dans le nouveau cadre de la gouvernance. D'un autre côté, lorsque les décideurs politiques corrigent les insuffisances de la gouvernance hospitalière et, par ricochet, la politique de santé par des réformes profondes, le gestionnaire fait preuve de leadership lorsqu'il maintient les nouveaux standards de gestion à leur niveau maximum, contre leur tendance naturelle à se dégrader, ou lorsqu'il parvient à gérer les frustrations que tout changement provoque, notamment le changement du paradigme de gouvernance, en transmutant ces frustrations en comportements d'adhésion à la nouvelle gouvernance hospitalière.

Dans cette hypothèse, le leadership renseigne l'inspection ou la vérification sur la pertinence du nouveau cadre de la gouvernance hospitalière, son adaptabilité à son contexte et à son environnement, la nature et l'étendue des résistances que sa mise en œuvre suscite, autant d'informations que la vérification traduira en objectifs de renforcement de la bonne gouvernance à l'attention des décideurs politiques.

## III- Fondements juridiques et justification de l'implication de l'IGE dans les problèmes de gouvernance

### A- Fondements juridiques

L'article 2 du décret 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'IGE, qui constitue le fondement juridique de cette implication de l'IGE dans les objectifs de promotion de la bonne gouvernance, est ainsi conçu :

**Article 2** susvisé, l'Inspection générale d'Etat a pour mission essentielle la lutte contre la fraude et la corruption ainsi que la promotion de la bonne gouvernance, notamment par :

- la vérification administrative et financière (VAF) ou inspection ;
- la vérification intégrée, en particulier la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) ;
- l'audit interne supérieur (AIS) ;
- l'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers au moyen de propositions tendant à l'allègement et à la simplification des procédures et des formalités administratives, en vue d'accroître l'efficacité des administrations publiques ;
- la promotion de la bonne gouvernance des affaires publiques par le renforcement de la lutte contre la corruption ainsi que la transparence dans les procédures ;
- l'évaluation des politiques et des programmes publics afin d'optimiser leur rendement et leurs résultats ;
- la protection et l'optimisation des fonds publics ;
- le contrôle de l'acquisition et de l'utilisation des véhicules administratifs. À ce titre, elle préside la commission de contrôle des véhicules administratifs (CCVA) .

**L'Inspection générale d'Etat contribue également :**

- à l'instauration d'une culture de reddition des comptes et d'imputabilité dans la gestion des affaires publiques ;
- à l'information du Président de la République sur la qualité de la gestion des affaires publiques ;
- au renforcement des capacités managériales des dirigeants et des gestionnaires.

**Cette réglementation appelle deux observations.**

*La première* : contrairement à ce qui est d'usage pour les organes de contrôle, les missions de l'IGE sont définies de manière horizontale, on pourrait même dire systémique. Cela signifie qu'elles intègrent les missions traditionnelles de tout corps de contrôle, mais également des thématiques larges, sectorielles ou spécialisées, telles que la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) l'audit interne supérieur (AIS), les études et recherches, la promotion de la bonne gouvernance.

*La seconde* : il existe désormais deux catégories de rapports. L'article 6 du décret 2007-809 du 18 juin 2007 les présente ainsi :

*Dans tous les cas, les rapports des Inspecteurs généraux d'État sont transmis au Président de la République qui décide des suites à leur donner.*

*Les rapports d'études, d'évaluation des politiques et programmes publics ainsi que ceux de vérification de l'optimisation des ressources (VOR), peuvent être rendus publics.*

*En cas de déclassification de son rapport, l'Inspection générale d'Etat procède elle-même à sa présentation publique.*

### **B. Justification**

L'IGE, érigée en Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif **ne pouvait plus être en marge des exigences qu'impose la mondialisation en matière de gestion des affaires publiques**, dont le socle est constitué principalement de valeurs nouvelles et émergentes



de la gouvernance que sont la transparence sous toutes ses manifestations, l'obligation de rendre compte, l'éthique.

Ses missions devaient donc être réorientées de telle sorte qu'elles concourent à la réalisation de ces objectifs.

Comme il vient d'être relevé, les rapports d'inspection, de vérification et d'enquêtes de l'IGE sont confidentiels voire secrets. Ils sont transmis au Président de la République qui décide seul des suites à donner à leurs conclusions et recommandations.

En dehors de la déclassification, ils ne peuvent faire l'objet d'aucune divulgation, même par les personnes en ayant eu connaissance selon les procédures légales.

L'une des conséquences du caractère confidentiel de ces rapports, c'est de priver les acteurs de la vie publique, les partenaires, mais aussi les citoyens des enseignements tirés des missions des Inspecteurs généraux d'État. Or, ces enseignements doivent profiter non seulement aux personnes dont les gestions sont vérifiées ou auditées, mais également à un public aussi large que possible. En d'autres termes, l'exercice par l'IGE de ses missions comporte ***une fonction pédagogique et de communication*** qui constitue en elle-même un levier important de la promotion de la bonne gouvernance.

Le rapport de présentation du décret 2007-809 du 18 juin 2007 présente cette mission comme suit :

*Relativement à la communication, il s'agit pour l'Inspection générale d'État de satisfaire à l'obligation de rendre compte, en disant ce que le législateur lui permet de faire, comment elle le fait, avec quels moyens et quels résultats. Cette nouvelle stratégie de communication est aussi en phase avec le droit à l'information des citoyens, consacré par la Constitution du Sénégal. Dans ce cadre, l'Inspection générale d'État présentera, chaque année, un rapport sur l'état de la gouvernance publique, dans le respect du caractère secret des informations qu'elle détient, en tant qu'institution administrative supérieure de contrôle. En effet, outre la présentation de l'Inspection générale d'État avec ses missions, ses moyens et ses méthodes d'intervention, elle s'efforcera de mettre à la disposition du Chef de l'État et des citoyens des informations sur les systèmes et des pratiques de gestion en cours dans les organismes publics, ainsi que sur les facteurs de contre-performance des politiques et programmes publics, et les propositions de redressement qui lui paraissent opportunes. L'objectif est d'assurer l'amélioration de la performance des services publics, en vue d'une gouvernance saine et transparente.*

**Le Vérificateur général du Sénégal présentera donc plusieurs catégories de rapports.**

*Les rapports confidentiels d'inspection ou de vérification feront l'objet d'une double lecture des leçons apprises. Les fautes de gestion ainsi que les dysfonctionnements des services résultant de l'absence ou de la faiblesse de la capacité managériale du gestionnaire, ou qui lui sont imputables à quelque titre que ce soit, resteront partie intégrante du Rapport de vérification, mais pourront être exploités en terme de tendances.*

**Les missions de l'IGE comportent une fonction pédagogique et de communication, levier important de la promotion de la bonne gouvernance**

**Le rapport sur l'état de la gouvernance relève l'absence de vision des décideurs politiques ou les incohérences des politiques publiques.**

En revanche, les dysfonctionnements dus à l'absence de vision des décideurs politiques ou aux incohérences des politiques publiques seront exploités dans le rapport sur l'état de la gouvernance.

*Les rapports d'études, d'évaluation des politiques et programmes publics et rapports de vérification de l'optimisation des ressources (VOR),* permettent effectivement à l'IGE de formuler un jugement technique sur la gouvernance publique, c'est-à-dire sur la manière dont les décideurs conduisent l'action publique. Les conclusions de ces rapports peuvent être directement intégrées dans le rapport annuel sur la gouvernance.

### C. Enjeux et types d'approche

Ce qui est en jeu, dans les nouvelles orientations des missions de l'IGE, c'est :

- sa capacité interne de les assumer ;
- le leadership dont elle peut faire preuve en matière de contrôle interne ;
- sa contribution sur le plan régional à la promotion des standards de la bonne gouvernance.

#### 1) Capacités internes de l'IGE à assurer ses nouvelles fonctions

Les recherches récentes en matière de gouvernance indiquent que la capacité organisationnelle d'une institution ou d'une structure, satisfaisant à certains critères, est une condition essentielle de l'atteinte de ses objectifs et de la réalisation de ses résultats. En d'autres termes, même en l'absence de mesures des résultats spécifiques, il est possible, par application de ces critères, de déterminer *a priori* si une institution est efficace et capable d'obtenir de bons résultats.

La capacité d'obtenir des résultats intervient en amont et ne préjuge pas de l'évaluation interne de la structure. L'un des critères les plus généralement admis est celui de la capacité de gestion. Il consiste à prendre comme hypothèse que l'institution concernée a **la capacité organisationnelle, et donc la capacité d'obtenir des résultats lorsqu'elle satisfait aux cinq critères de gestion que sont :**

- la bonne gestion financière ;
- la gestion optimale des ressources humaines ;
- l'efficiente gestion des infrastructures ;
- la gestion efficace des technologies de l'information ;
- la gestion axée sur les résultats.

**L'IGE a satisfait à cette exigence.**

En effet, partant du constat que le nouveau dispositif juridique lui imposait une vision systémique et intégrée, elle s'est dotée d'un plan stratégique comportant les sept (07) orientations stratégiques ci-après :

- « renforcer la crédibilité de l'Inspection générale d'État et le prestige du corps ;
- mobiliser les membres de l'Inspection générale d'État autour d'objectifs et de valeurs organisationnelles partagées ;
- créer les conditions de prévention de la fraude, du gaspillage et des autres délits financiers ;

- créer les conditions d'une bonne exécution des missions à haute valeur ajoutée axées sur l'évaluation des politiques publiques et sur l'audit des pratiques et des systèmes de gestion en cours dans les organisations publiques ;
- créer les conditions d'instauration d'une culture de reddition des comptes ;
- moderniser le système informatique de l'IGE et mettre en place un site Web, son réseau interne et, éventuellement, toute base de données pertinente, à cet égard ;
- développer une stratégie de communication pour satisfaire l'obligation de rendre compte, mais aussi respecter le droit du citoyen à l'information, dans le respect du caractère secret de certaines informations issues des travaux de vérification, d'audit et d'inspection ».

**La réalisation des objectifs de ce plan stratégique a permis à l'IGE de développer des outils et des pratiques internes de planification pour faire face aux exigences de l'accomplissement de ses missions, dont les principales sont :**

- l'approche risque dans le choix de ses missions et la recherche de la valeur ajoutée consacrées par l'élaboration d'une cartographie des risques et d'un référentiel de contrôle interne ;
- la prise en compte de la consistance et la taille du portefeuille des entités vérifiées ou auditées, compte tenu, par ailleurs, de l'étendue de son champ d'investigation ;
- la meilleure planification des missions qui prescrit des objectifs de vérification formalisés et des critères d'évaluation ;
- l'adoption d'un Code de déontologie et d'éthique ;
- l'adoption d'une Charte de l'audit et du contrôle internes ;
- la prise en compte du coût de la vérification qui commande de doter l'IGE de nouvelles infrastructures, matérielles, techniques et physiques ;
- le renforcement de ses ressources humaines.

Dans le but de se conformer aux standards internationaux, l'IGE a adopté dans le cadre d'un Programme d'assurance et d'amélioration qualité (PAAQ), un Code de déontologie et d'éthique, une Charte de l'audit et du contrôle internes, ainsi qu'un dispositif de gestion des risques (cartographie des risques et Référentiel de Contrôle interne).

Sur ce dernier point, l'IGE a recours, comme les textes le lui permettent, à des consultants et experts externes. Cette disposition permet, d'une part, de régler le problème de la taille et du taux d'encadrement des missions, ce qui a forcément un impact sur la productivité et l'efficience des activités et, d'autre part, de satisfaire aux exigences des normes internationales d'audit, d'inspection et de vérification qui prescrivent une dotation en ressources humaines suffisante en qualité et en quantité, disponible, pour permettre l'exécution correct de ses missions.

## **2) Leadership en matière de contrôle interne**

En sa qualité d'Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif, l'IGE a prééminence sur tous les autres organes de contrôle interne. C'est ce qui explique entre autres :

- que ses domaines d'intervention se superposent à ceux de tous les autres organes de contrôle administratif ;
- qu'elle reçoit ampliation des programmes de contrôle, des

rapports des inspections internes des ministères, et contribue au renforcement de leurs capacités.

### **3) Contribution à la promotion des standards de la bonne gouvernance dans le contexte international**

L'IGE est fortement impliquée dans la coopération internationale en matière de gouvernance, ce qui lui donne l'occasion de contribuer, dans le contexte international, à la promotion des standards de la bonne gouvernance.

#### **Les principales initiatives dans ce sens sont :**

- la coopération avec la fondation canadienne (CCAF- FCVI) ;
- le Bureau du Vérificateur général du Canada et du Québec ;
- la coopération avec l'Office de Lutte anti fraude (OLAF) et l'Office d'Aide extérieure de la Commission européenne (AIDCO), pour la protection et l'optimisation des fonds internationaux ;
- l'appui de l'IGE à l'État de Djibouti pour la création, la mise en place et le développement d'une Inspection générale d'État ;
- le pilotage du Forum des Inspections générales d'État d'Afrique et Institutions assimilées (FIGE), dont le premier colloque s'était tenu à Dakar (Sénégal), du 13 au 17 octobre 2008, sur le thème : « **les normes professionnelles des institutions supérieures de contrôle** » ;
- la coopération et l'assistance technique apportées aux Inspections générales d'État d'Angola, de la Mauritanie et de la Guinée ;
- la coopération avec l'Association des Inspecteurs généraux des États-Unis d'Amérique et John Jay College of Criminal Justice de la Cité universitaire de New York ;
- la coopération avec l'Institut français de l'Audit et du Contrôle interne (IFACI) en matière de formation :
- la coopération amorcée avec la Banque européenne d'Investissement (BEI).

En apportant son concours aux institutions sœurs de contrôle de Djibouti et d'Angola et en participant activement, dans le cadre de la coopération internationale, aux débats et programmes de partenaires comme la CCAF – FCVI, les bureaux du Vérificateur général du Québec et celui du Canada, la Commission européenne (OLAF/AIDCO) et l'Association des Inspecteurs généraux des États-Unis d'Amérique, l'IGE a eu la conviction profonde que l'atteinte d'une haute valeur ajoutée constitue une dimension stratégique de la gouvernance de contrôle.

**L'IGE est donc appelée à jouer un rôle moteur dans la promotion de la gouvernance de contrôle, principalement dans le contexte africain.**

**C'est dans cette perspective que le Rapport sur l'état de la Gouvernance renseigne sur les leçons tirées des différentes missions effectuées, et dont les principales concernent :**

- la gouvernance financière et la dette, la gouvernance universitaire et le fonctionnement des établissements publics de santé, voire la gestion hospitalière ;
- les contraintes et les besoins de l'environnement, ainsi que la demande d'enquêtes par les citoyens ;
- les passations des services soit à la suite de remaniements ministériels ou à l'occasion de nominations de dirigeants, au niveau



- d'entités d'importance stratégique pour l'État ;
- des missions de vérification administrative et financière dans les ambassades et consulats ;
  - l'audit et la vérification de certains programmes publics ;
  - plusieurs enquêtes sur des requêtes, conflits, enjeux et litiges fonciers et domaniaux, relatifs notamment à l'affectation sur des zones de terroirs, au statut juridique de terrains sis à certains endroits ;
  - des interventions dans le secteur social, à la suite des conflits sociaux liés à l'application de la réglementation du travail à la Croix Rouge, au dossier des ex-travailleurs de la SOTRAC et au paiement régulier des salaires des travailleurs de la Société Dakar Dem Dikk ;
  - des études juridiques à la haute attention du Chef de l'État relatives à divers problèmes statutaires comme ceux de la Société d'Aménagement de la Petite Côte (SAPCO) ;
  - une mission d'audit et de vérification des créances du secteur privé sur l'État qui a concerné 14 ministères et les établissements publics ou agences qui leur sont rattachés ;
  - le suivi-évaluation des directives issues de précédents rapports sur le pèlerinage à La Mecque et la vérification des activités et opérations liées au pèlerinage à La Mecque ;
  - le contrôle et le suivi du Patrimoine immobilier de l'État, le contrôle des véhicules administratifs et des logements administratifs.



## Plan du Rapport

Les enseignements tirés de ces différents secteurs peuvent être regroupées sous deux principales thématiques :

- la gouvernance administrative
- la gouvernance économique et financière



# Première <sup>1</sup> partie

## GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Les secteurs concernés par la thématique de la gouvernance administrative ont été choisis parmi ceux ayant fait l'objet, pour la période de référence 2008-2013, de rapports d'inspections, de vérifications et d'enquêtes ainsi que d'informations recueillies lors de l'exécution de ces missions.

Bien que tout choix soit arbitraire, les questions analysées, selon le plan ci-après, sont illustratives des grands problèmes de la gouvernance administrative.

### - Gouvernance des missions de service public

- Postes diplomatiques et consulaires
- Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saint de l'islam ;

### - Gouvernance des établissements publics et des moyens d'intervention de l'Administration

- Universités et structures rattachées ou assimilées
- Etablissements publics de santé (EPS)
- Agences publiques

### - Gouvernance des biens de l'Administration

- Patrimoine bâti de l'État
- Parc automobile de l'État
- Gestion foncière, droit de propriété et aménagement du territoire.

## Titre 1

# GOUVERNANCE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Au cours de ses investigations, l'IGE a été amenée à observer et à apprécier les problèmes de gouvernance des missions de service public auxquels sont confrontés :

- les postes diplomatiques et consulaires,
- le Commissariat général du pèlerinage aux Lieux saints de l'islam.

## Chapitre 1

### Postes diplomatiques et consulaires

Relativement aux postes diplomatiques et consulaires, l'IGE a été amenée à faire des constats, ainsi que des propositions de mesures correctives appropriées pour permettre à ces structures de mieux exécuter les missions de service public dont elles ont la charge. Ces constats et propositions concernent le cadre juridique, ainsi que les conditions matérielles de l'exercice des missions.

#### **I- Constats et propositions relatifs au cadre juridique de l'exercice des missions de service public**

Trois principales questions juridiques sont concernées :

- l'application des directives ;
- la durée de séjour et les conditions d'affectation des personnels ;
- l'organisation du travail et la gestion du personnel.

#### ***A- Application des directives***

L'application des directives issues des rapports des organes de contrôle pose souvent problème au niveau de bon nombre de postes diplomatiques et consulaires. Des missions de vérification effectuées par l'Inspection générale d'État, à partir de l'année 2003, ont révélé que certains postes diplomatiques et consulaires n'avaient appliqué que partiellement, voire pas du tout, les directives issues des rapports de vérification des organes de contrôle.

En effet, il a souvent été observé qu'à la suite de la nomination d'un nouveau chef de poste, rares sont les fois où celui-ci trouve, sur place, les précédents rapports de vérification des organes de contrôle.

Ceci est l'une des principales raisons invoquées par les chefs de poste, récemment nommés, pour justifier la non-application de ces directives. L'argument peut être plausible et se vérifie dans certains cas.

En effet, certains chefs de postes, dont la gestion a fait l'objet d'une vérification, ont tendance à considérer que le rapport établi au terme de

**Des chefs de poste emportent à tort les rapports de vérification de leur gestion.**

cette mission leur est personnellement destiné et n'hésitent pas à l'emporter lorsqu'ils reçoivent une autre affectation.

En tout état de cause, l'IGE a relevé que la perte des rapports de vérification et d'autres documents importants tient davantage à une mauvaise gestion des archives et de la documentation qu'à d'autres considérations comme, par exemple, le fait, pour certains chefs de postes sortants de considérer que ces documents sont leur propriété.

Ce qui est certain, c'est que les archives retrouvées au niveau de certaines ambassades sont dans un état de délabrement tel qu'il est quasiment impossible d'y rechercher des informations. Il faut dire d'ailleurs que certains nouveaux chefs de postes s'intéressent peu aux documents laissés par leur prédécesseur. À l'analyse, c'est comme si le nouveau venu voulait faire table rase de tout ce qui avait été fait avant lui, en ne s'intéressant qu'à ce que lui-même va faire. En d'autres termes, le regard du nouveau répugne à se porter sur le passé, se rivant uniquement sur l'avenir.

La conséquence d'une telle situation est que la structure n'a plus de mémoire, ce qui fait que le nouveau chef de poste est souvent obligé de recommencer à zéro pour avoir méconnu, de façon délibérée dans la majorité des cas, le travail de son prédécesseur.

Sur la base de ces constats, l'IGE recommande :

*au Président de la République :*

– que les passations de service entre chefs de poste soient supervisées par elle-même. Cela permettrait d'éviter, entre autres, la perte de documents importants mais, surtout, la rupture observée, dans de nombreux cas, dans le fonctionnement normal du service public sans compter la sauvegarde des éléments relevant de la comptabilité des matières ;

*et au Ministre des Affaires étrangères :*

– de réactualiser la circulaire n° 5422/MAE/DAAF/AA du 1er avril 1985 sur la tenue des archives dans les postes diplomatiques et consulaires ;

– de demander à l'Inspection des Postes diplomatiques ou consulaires de lui faire le point sur les directives présidentielles issues des rapports de vérification et de lui proposer toutes mesures nécessaires à leur correcte application ;

– de demander aux chefs de poste d'ouvrir au niveau de leur structure un registre spécial relatif à l'application des directives issues des missions de vérification des organes de contrôle ;

– de procéder à l'informatisation des postes diplomatiques et consulaires avec l'existence d'une gestion électronique des données (GED).

L'IGE doit assurer la supervision des passations de service entre chefs de postes diplomatiques pour garantir la continuité du service public.

## ***B - Durée de séjour et conditions d'affectation du personnel diplomatique***

Au terme d'une durée de séjour de cinq (5) ans au maximum, fixée par l'article premier du décret n° 2002-21 du 17 janvier 2002 relatif à la durée de séjour, les agents affectés dans les ambassades, consulats et autres représentations diplomatiques du Sénégal doivent obligatoirement être rappelés à la portion centrale et ne recevoir une nouvelle affectation qu'au bout de deux (02) ans au moins. L'Inspection générale d'État, à la suite de contrôles effectués au sein des postes diplomatiques et consulaires, a déjà relevé une série de pratiques violant les dispositions réglementaires :

- violation des dispositions du décret du 17 janvier 2002 précité ;
- non-respect des dispositions du décret n°88-1378 du 14 octobre 1988 fixant les conditions à remplir, par les agents de l'État, pour occuper les fonctions de Premier conseiller, Conseiller, Premier secrétaire, Secrétaire d'Ambassade et Agent comptable.

## ***C - Organisation du travail et gestion du personnel***

L'Inspection générale d'État, au cours de ses missions dans les ambassades et consulats, a souvent constaté quelques insuffisances dans l'organisation du travail. Entre autres :

**Nécessité d'une redéfinition de la carte diplomatique et consulaire en accompagnant la mesure par un ajustement du personnel**

- le non-respect du décret prescrivant l'élaboration d'un organigramme type pour les postes diplomatiques et consulaires ;
- des dossiers du personnel expatrié et local souvent mal tenus. En effet, la réglementation exige l'ouverture d'un dossier administratif tenu par le Chef de poste, pour le personnel cadre et par l'agent comptable, pour le personnel d'appui, ce qui n'est pas respecté ;
- l'absence d'organigramme, ou le non-respect de celui-ci lorsqu'il existe ;
- l'accomplissement, par plusieurs agents, de tâches qu'une seule personne aurait pu faire ;
- le défaut de séparation de certaines tâches incompatibles comme la comptabilité des deniers et celle des matières.

Un ajustement du personnel des postes diplomatiques et consulaires paraît utile, pour rendre supportable leur prise en charge par le budget de l'État. **Une telle mesure devra accompagner la redéfinition de la carte diplomatique et consulaire du Sénégal.**

## ***D. Revalorisation des tarifs de délivrance des visas et application du principe de réciprocité***

Au cours des missions à l'étranger, il est apparu que beaucoup de Sénégalais étaient confrontés à des difficultés liées à l'obtention de visa d'entrée, notamment dans certains pays de l'Union européenne.

Pourtant, les ressortissants de plusieurs pays entrent au Sénégal, gratuitement, sur la seule présentation de leur passeport alors que les Sénégalais doivent débourser des sommes parfois très importantes pour l'obtention d'un visa. Dès lors, il y a lieu de soulever la question de la réciprocité en matière de délivrance de visa, en revalorisant, toutes les fois que cela s'avérera nécessaire, le prix de ce service.

Il faut signaler d'ailleurs, que l'Inspection générale d'État, à la suite de plusieurs missions effectuées au niveau des postes diplomatiques et consulaires, a déjà proposé une révision à la hausse des tarifs en vigueur et l'application de la réciprocité en matière de délivrance des visas d'entrée au Sénégal. Les directives issues de ces rapports, pour diverses raisons, n'ont pas encore été appliquées. Entre autres raisons invoquées, il y aurait l'impact négatif sur le tourisme que pourrait avoir une telle mesure.

En tout état de cause, une solution pourrait être trouvée dans l'application des dispositions de la loi n° 2006-17 du 30 juin 2006 modifiant certaines dispositions du Code général des Impôts qui fixe les droits de chancellerie de 10.000 à 300 000 F CFA. Cette option est d'autant plus opportune qu'en vertu des dispositions du règlement n° 06/2009/CM/UEMOA, « **tout visa d'entrée délivré par un État membre de l'UEMOA au profit de personnes non ressortissantes de l'Union est valable dans tous les autres États membres** ». Ce défaut d'ajustement, de conformité et l'absence de réciprocité engendrent en fait la perte pour le Trésor public de quelques dizaines de milliards.

## **II. Constats et propositions relatifs aux conditions matérielles d'exécution des missions de service public**

Trois problèmes récurrents sont relevés :

- les conditions d'installation ;
- le reclassement de certains postes et le système de rémunération du personnel diplomatique ;
- et les contrats de location des personnels.

### **A. Conditions d'installation**

Au niveau de bon nombre de postes diplomatiques, il a été constaté que certains bâtiments abritant la chancellerie ou la résidence de l'Ambassadeur se trouvent parfois dans un état de délabrement ou de vétusté tel que c'est l'image du Sénégal qui en est affectée. Pourtant, les chefs de postes ne cessent de demander que leur soient alloués, périodiquement, des crédits de réhabilitation, soit pour la chancellerie, soit pour la résidence, soit pour les deux à la fois.

Toutefois, dès l'arrivée d'un nouveau chef de poste, il a été observé que la même demande est réitérée, comme si les crédits de réhabilitation alloués à son prédécesseur n'ont pas été utilisés pour l'objet pour lequel ils ont été sollicités, ou n'ont pas été dépensés de façon judicieuse.

**En matière de visa d'entrée au Sénégal, l'IGE avait recommandé le réajustement des tarifs à la hausse, ainsi que l'application de la réciprocité**

**Tout visa d'entrée délivré par un État membre de l'UEMOA au profit de personnes non ressortissantes de l'Union, est valable dans tous les autres États membres. Dès lors, la gratuité des visas pratiquée par le Sénégal, État membre de l'Union, constitue des pertes de ressources pour son propre trésor ainsi que pour le trésor des autres États membres de l'Union**

**L'état de délabrement et de vétusté de certains bâtiments abritant la chancellerie ou la résidence de l'Ambassadeur affecte négativement l'image du Sénégal.**

Il découle de ceci que certains bâtiments qui abritent certaines chancelleries ou résidences ne sont plus fonctionnels de façon optimale, en raison de dégradations qui, faute d'être réparées à temps, ont fini par restreindre l'espace de travail et impacter négativement sur les conditions d'installation du personnel diplomatique.

**Un programme pluriannuel de réhabilitation du patrimoine immobilier des postes diplomatiques et consulaires s'impose.**

Face à cette situation, la Commission chargée du contrôle et du Suivi du Patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, pilotée par un Inspecteur général d'État, s'est évertuée à attirer régulièrement l'attention des Autorités supérieures sur l'état de dégradation avancé d'une bonne partie de ce patrimoine immobilier, une des principales causes de la précarité des conditions d'installation de certaines de nos missions diplomatiques et consulaires.

Par conséquent, la Commission en question avait préconisé, en tenant dûment compte des contraintes budgétaires, la réalisation d'un programme pluriannuel de réhabilitation de cet important patrimoine immobilier qu'il importe de préserver contre les dégradations de toutes sortes et contre d'éventuelles convoitises et tentatives d'aliénation dont il pourrait être l'objet durant les périodes d'incertitude.

Une autre alternative pourrait être la systématisation de l'entretien par un prélèvement obligatoire sur le budget du poste. L'État pourrait également accorder une subvention annuelle dédiée à l'entretien, pour créer un revolving.

## B. Reclassement de certains postes et système de rémunération du personnel diplomatique

Les représentations diplomatiques et consulaires du Sénégal à l'étranger sont classées dans quatre zones, en vertu des dispositions du décret n° 89-682 du 14 juin 1989 modifié par le décret n° 94-1117 du 2 octobre 1994. L'Inspection générale d'État a constaté que certains postes méritent d'être reclassés au niveau d'autres zones pour des raisons liées à la cherté de la vie et à d'autres facteurs qui mettent le personnel diplomatique dans des situations parfois précaires, voire intenables.

En effet, l'indemnité de logement ne permet pas toujours de se loger au niveau des quartiers les plus proches de la chancellerie, ce qui oblige certains agents à aller loger dans des endroits peu appropriés ou un peu trop éloignés de leur lieu de travail.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de rationaliser les taux prévus pour les forfaits bagages en tenant compte des zones.

Aussi s'avère-t-il nécessaire d'actualiser les textes précités qui régissent le classement des postes en même temps que ceux relatifs à la rémunération des agents en tenant compte des disparités et incohérences qui font que depuis plusieurs années les conditions d'existence des personnels de nos missions diplomatiques et consulaires ne cessent de se dégrader. De ce fait, un toilettage des textes en la matière s'impose, à défaut de procéder à une refonte du système de reclassement de l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires de notre pays. Il

convient d'ajouter que les disparités observées d'une zone à une autre peuvent parfois être relativement importantes, en allant du simple au double (*voir encadré n° 2*).

**Encadré n° 2**  
**Représentations diplomatiques et consulaires du Sénégal à l'étranger classées dans quatre zones**

ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3	ZONE 3 bis	ZONE 4
1- Burkina Faso	1- Gambie	1- Arabie Saoudite	1- Royaume de Belgique	1- Japon
2- Madagascar	2- Cameroun	2- Afrique du Sud	2- France	2- Grande Bretagne
3- Ghana	3- Cap-Vert	3- Brésil	3- Éthiopie	3- Russie
4- Pakistan	4- Côte d'Ivoire	4- Allemagne	4- États-Unis	
5- Togo	5- Égypte	5- Rép. Populaire de Chine	5- Suisse	
6- Libye	6- Nigeria	6- Émirats Arabes Unis	6- Italie	
	7- Guinée Équatoriale	7- Koweït		
	8- Mauritanie	8- Espagne		
	9- Rép. Guinée	9- Portugal		
	10- Guinée Bissau	10- Suède		
	11- Mali	11- Gabon		
	12- Angola	12- Inde		
	13- Malaisie	13- Algérie		
	14- Jamaïque	14- Sultanat d'Oman		
	15- Tunisie	15- Qatar		
	16- Maroc	16- Bahreïn		
	17- Liban			
	18- Turquie			
	19- Iran			
	20- Canada			
	21- Zambie			

**C. Contrats pour le logement du personnel diplomatique**

En l'état actuel, la location et le paiement d'indemnités de logement obéissent à une procédure précise, fixée par le décret n° 89-891 du 02 août 1989 relatif au logement de fonctionnaires et agents en service dans les postes diplomatiques et consulaires. Au cours de leurs investigations, les Inspecteurs généraux d'État ont déjà mis en évidence les lacunes et risques suivants :

- la non-approbation par le chef de poste des contrats de location ;
- l'absence de contrôle par le chef de poste même en cas d'approbation, pour s'assurer de la sécurité des lieux et de leur adéquation avec la fonction de diplomate ;
- le défaut de quittances de loyer présentées comme justificatifs, pouvant présumer des fraudes, notamment du fait que les montants déclarés pourraient être différents de ceux effectivement payés ;
- des chiffeurs et des attachés militaires ayant droit à un logement de fonction, préfèrent à la place une indemnité de logement.

L'IGE a proposé par souci de transparence, de gestion des risques de fraudes et d'économie des ressources que l'État formalise la procédure d'approbation des contrats de location et exige que les chefs de poste s'acquittent effectivement de leurs obligations de supérieur hiérarchique.

**Formaliser la procédure d'approbation des contrats de location et rappeler aux chefs de postes, supérieurs hiérarchiques, leurs obligations à cet effet.**

## Chapitre 2

# Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam

À la suite de plusieurs missions relatives au pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, l'IGE a constaté des dysfonctionnements dans la structure chargée d'encadrer le pèlerinage aussi bien dans l'organisation de l'événement que dans l'utilisation des crédits alloués, et a proposé des mesures en vue de son amélioration.

### I- Constats

Le Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam communément appelé Pèlerinage à La Mecque ou « HAJ », constitue une étape majeure du calendrier socioculturel de notre pays. Considéré comme un devoir religieux pour tout musulman réunissant les conditions prescrites, le pèlerinage comporte une dimension sociale très forte qui se manifeste notamment dans la profonde aspiration des populations musulmanes à l'effectuer.

**La persistance des problèmes d'ordre organisationnel, nonobstant l'importance des crédits alloués, justifie la vérification par l'IGE des activités du pèlerinage**

Le phénomène de massification du nombre de pèlerins qui s'accentue d'année en année et l'augmentation, du simple au triple des crédits budgétaires alloués à l'organisation du pèlerinage, exigeaient de la part de l'État une réadaptation du dispositif institutionnel mis en place pour la préparation et pour l'organisation de cet évènement. L'importance des crédits budgétaires, qui sont passés de trois cent millions (300 000 000) à un milliard (1 000 000 000) de francs CFA sans que cela n'ait mis un terme au problème d'ordre organisationnel, a amené le Président de la République à ordonner la vérification par l'IGE des opérations budgétaires exécutées par le Commissariat au pèlerinage à la Mecque.

Jusqu'en 2009, l'organisation du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam a relevé du décret n° 63-011 du 10 janvier 1963 et était confiée à une structure ad hoc, dont la mission durait le temps de l'évènement. Cette structure dénommée Commissariat au Pèlerinage, était dirigée par un coordonnateur appelé Commissaire général au Pèlerinage, sans statut spécial et nommé par un décret renouvelé à l'occasion de chaque édition.

Les activités de cette structure s'étendaient de l'organisation du voyage par avion à l'encadrement des pèlerins aux Lieux saints, mais elles étaient limitées dans le temps, parce que confinées dans la période de deux à trois mois allant des préparatifs au retour des derniers pèlerins.

Jusqu'ici les importants moyens matériels et humains mis à la disposition de cette structure ad hoc n'ont pas permis d'assurer une bonne coordination des activités, ainsi qu'une bonne organisation de l'évènement.

Relativement au pilotage et au management, les constats suivants ont été faits :

**La nécessité d'une telle mission d'encadrement du pèlerinage à la Mecque aussi importante que coûteuse mérite d'être posée, soulevant ainsi, la problématique de la pertinence de son maintien, mais aussi l'urgence de profonds changements dans son organisation et dans son fonctionnement.**

- l'absence de planification et de programmation des différentes activités liées au Pèlerinage ; pour rappel, le pèlerinage aux Lieux saints de la chrétienté est préparé huit mois avant pour seulement 300 pèlerins, alors que pour le pèlerinage aux Lieux saints de l'islam et pour un nombre plus élevé de pèlerins, on observe des délais plus courts ;
- l'absence d'objectifs clairs et précis et notamment le défaut de fixation du prix de référence du pèlerinage ;
- l'absence d'un véritable pilotage et d'un management de cette opération ; aucune lettre de mission n'est définie au Commissaire général au Pèlerinage et à son Adjoint ;
- des dépenses dont l'essentiel est consacré à des paiements destinés aux membres de l'encadrement et au transport de ceux-ci (77 %) ;
- le faible niveau des dépenses consacrées au suivi et à l'encadrement des pèlerins (23% des crédits), alors que 77% sont consacrées à des dépenses sans relation directe avec cette finalité ;
- **pour 2008, des dépenses par pèlerin, de 332 000 F CFA, soit un peu plus de 2000 rials, alors que les plaintes et complaints émanent le plus souvent des pèlerins encadrés par la mission.**

Globalement, il est urgent de repenser le pilotage et le management du pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, notamment au regard **des nouvelles dispositions prises par les autorités saoudiennes touchant aussi bien le cadre institutionnel qu'opérationnel de cette activité. Ces mesures peuvent être résumées ainsi qu'il suit :**

- la structure qui gère le pèlerinage sera désormais appelée « Bureau des Pèlerins + nom du pays » : par exemple « Bureau des pèlerins sénégalais » au lieu de « Mission ». Les autorités saoudiennes estiment que le terme « Mission » est source de confusion avec les missions diplomatiques et consulaires, laquelle faisait que ces missions, quelle que soit leur appellation (Commissariat, Conseil, etc.) bénéficiaient des avantages, priviléges et protections prévus par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ;
- la nouvelle structure, le « Bureau », n'a plus le droit d'avoir un parc automobile ; elle est tenue de s'adresser aux agences agréées à cet effet pour louer le nombre de véhicules nécessaires à l'exécution de ses activités, obligation lui est aussi faite de sortir du territoire saoudien les véhicules de son parc ;
- il est également interdit au « Bureau » d'utiliser dans ses correspondances l'entête des postes diplomatiques et consulaires de son pays en Arabie saoudite.

Toutes ces mesures s'appliquent également à la « Mission médicale » qui s'appelle désormais « Bureau », sauf que ledit Bureau des Affaires médicales a le droit d'avoir des véhicules médicalisés.

Toutes ces décisions, exécutoires dès l'édition de 2013, renseignent sur les difficultés auxquelles vont faire face les responsables du pèlerinage et commandent la prise de mesures urgentes, dont les plus importantes devraient concerner la réforme du pilotage et du management de cette activité.

## II- Recommandations

Après quarante cinq (45) années de « campagnes », la persistance des problèmes d'ordre organisationnel qui revenaient de manière récurrente à l'occasion de chaque édition avait amené l'IGE à proposer, dans ses rapports, une série de mesures dont la mise en œuvre a permis de relever, avec succès, les nombreux défis liés à l'organisation du Haj.

**C'est ainsi qu'en exécution des directives présidentielles issues des rapports de l'IGE, une réforme progressive et profonde des activités liées au pèlerinage a été entamée depuis 2004.** Elle a concerné plusieurs domaines dont certains relevant de l'organisation ou de l'utilisation optimale des ressources sont évoqués ci-dessous. **La réforme a débouché sur la décision majeure de créer, sur le plan institutionnel, une structure administrative permanente** permettant ainsi de concevoir et de réaliser les programmes et actions indispensables au bon déroulement du pèlerinage au niveau de toutes ses étapes.

Cette double vocation de conception et d'exécution du Commissariat au Pèlerinage devrait sans doute aider à mettre un terme aux multiples dysfonctionnements dont la plupart relèvent de l'improvisation.

La structure a été créée et organisée respectivement par les décrets n° 2009-1134 du 14 octobre 2009 et n° 2009-1212 du 28 octobre 2009 portant création du Commissariat général au Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam.

**Les principales recommandations de l'IGE à la base de cette importante réforme ont été les suivantes :**

- faire du Commissariat général au Pèlerinage une structure permanente rattachée à la Primature : à cet effet, le décret du 14 octobre 2009 précité avait été pris. Toutefois, par le décret du 28 octobre 2009 susmentionné, la structure a été rattachée à nouveau au Ministère des Affaires étrangères ;
- redessiner le profil du Commissaire général : en effet, les critères de choix de celui-ci ont toujours porté davantage sur les connaissances religieuses et la maîtrise de la langue arabe du candidat que sur ses aptitudes de gestionnaire ou sa maîtrise de la comptabilité publique. Pour combler les lacunes nées de cette situation et pour éviter les erreurs souvent commises, de bonne foi, par les responsables « arabisants » de cette structure, l'IGE a recommandé de nommer auprès du Commissariat général au Pèlerinage, un agent de l'État ayant une bonne maîtrise des principes de gestion et des procédures de la comptabilité publique ;
- faire du Commissaire général l'Administrateur des crédits : cette

**Les critères de connaissance religieuses et de maîtrise de la langue arabe ont toujours été privilégiés dans le choix du Commissaire général au Pèlerinage.**

**En 2011, le Commissaire général pouvant justifier les profils adéquats, a été constitué Administrateur des crédits dédiés au pèlerinage.**

**Sur la base d'une recommandation de l'IGE, l'effectif à recruter pour l'étape de Dakar est passé de plus de cent (100) agents à trente trois (33) ; ce qui a induit des économies budgétaires**

**Depuis 2004, il y a séparation entre l'administrateur des crédits, nommé par le Ministre des Affaires étrangères, et le gestionnaire de l'avance à régulariser, nommé par le Ministre chargé des Finances.**

recommandation est tributaire du profil de l'emploi. Les commissaires arabisants avaient eux-mêmes décliné l'offre d'être nommés administrateurs de crédits pour des raisons liées à la méconnaissance des procédures budgétaires.

C'est la raison pour laquelle cette recommandation avait tardé à être mise en œuvre, mais en mars 2011, avec la nomination d'un Commissaire général au profil adéquat, le Ministre chargé des Affaires étrangères lui a, par arrêté, délégué l'administration des crédits dédiés au pèlerinage ;

- rationaliser la gestion des crédits mis à la disposition du Commissariat : il s'agit surtout des dépenses effectuées aux étapes de Dakar et de l'Arabie saoudite.

**S'agissant de l'étape de Dakar,** l'IGE a recommandé de rationaliser le recrutement du personnel local auquel le Commissariat au Pèlerinage fait appel lors des opérations d'inscription des futurs pèlerins qui s'étalement sur deux (02) mois environ. Dans ce cadre, un effectif de trente-trois (33) personnes (personnel de coordination, de secrétariat, de saisie informatique, d'appui au bureau des passeports, au visa, au nettoyement, au courrier, etc.) a été jugé indispensable, contrairement à la centaine d'agents retenus les années précédentes. L'effectif ainsi retenu s'est révélé suffisant pour mener à bien le travail ; l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des agents a été largement revue à la baisse dans des proportions raisonnables. Dans le même ordre d'idées, il a été décidé la suppression de la rubrique « restauration du personnel recruté au Bureau du Pèlerinage », ainsi que celle afférente à la confection de la « pochette du pèlerin » dont les coûts cumulés s'élevaient à vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA environ. Les dépenses liées au fonctionnement courant ont été sensiblement réduites.

Pour l'étape de l'Arabie saoudite, l'IGE a recommandé :

- de réduire l'effectif du personnel recruté localement (chauffeurs, mécaniciens, étudiants, guides, etc. de 50 à 33 personnes) dont vingt-trois (23) chauffeurs et mécaniciens et dix (10) guides ;
- d'interdire ou de rationaliser le recrutement des auxiliaires : à ce sujet, il a été proposé que pour ce qui concerne le personnel d'appoint appelé couramment « membres auxiliaires de l'encadrement », leur nombre soit ramené de cent quatre-vingts (180) à cent dix (110) dont quatre-vingts (80) désignés par le Commissariat au Pèlerinage et trente (30) désignés par l'Administration ;
- d'éviter le cumul des fonctions d'administrateur des crédits et de gestionnaire de l'avance à régulariser : ainsi, depuis 2004, le gestionnaire de l'avance à régulariser est un comptable nommé par le Ministre de l'Économie et des Finances, différent de l'Administrateur des crédits désigné par le Ministre des Affaires étrangères.

La mise en œuvre de ces mesures a permis d'améliorer la qualité du service par un contrôle rapproché et facilité, mais a aidé surtout à

rationaliser la gestion des crédits que l'État dégage, chaque année, pour mettre les pèlerins sénégalais dans de bonnes conditions de séjour en Terre sainte.

Force est de constater qu'aujourd'hui un autre défi interpelle l'État : celui des dettes récurrentes dues aux logeurs des pèlerins à Médine et à La Mecque, lesquelles depuis, au moins quatre éditions, se chiffrent à plus de cent millions (100 000 000) de francs CFA par an.

Sous réserve d'un audit approfondi, cette dette d'environ cinq cent (500) millions de francs CFA serait la conséquence de l'opacité qui entoure la négociation des contrats de location effectuée en marge du pèlerinage, par les responsables du Commissariat.

En conséquence, le Président de la République pourrait instruire le Ministre des Affaires étrangères d'associer l'Ambassadeur du Sénégal en Arabie saoudite, le Consul général du Sénégal à Djeddah, ainsi qu'un représentant de l'IGE aux négociations des contrats de location. S'agissant du pilotage du pèlerinage à La Mecque, l'IGE a proposé les options suivantes :

1°) soit, l'État se désengage de l'organisation du pèlerinage pour la confier aux opérateurs privés qui, à l'heure actuelle, transportent près de 60% des pèlerins sénégalais. Il crée une Autorité de régulation qui fixe les conditions, règles et procédures d'agrément. Dans ce cadre, l'État peut décider de prendre en charge l'assistance médicale des pèlerins sénégalais ;

2°) soit, l'État continue de gérer l'activité sur de nouvelles bases, par exemple en la scindant en deux fonctions : d'une part, la représentation qui pourrait être confiée à une autorité religieuse, un arabisant connu pour sa probité morale et sa capacité à dialoguer avec les autorités saoudiennes ; d'autre part, le pilotage et le management qui serait confiés à un cadre de haut niveau, connu pour son leadership ainsi que ses qualités humaines et professionnelles. L'État peut également choisir le Consul général du Sénégal à Djeddah, s'il remplit les critères fixés.

Quelle que soit la décision que le Président de la République sera amené à prendre, il est urgent de mettre un terme au gaspillage de fonds publics, résultant de la prise en charge onéreuse (billet, hébergement, pécule) de prétendus membres de l'encadrement qui, n'ayant pas souvent fait le pèlerinage et ne comprenant pas les rites et lieux du pèlerinage, ne peuvent aider les pèlerins. L'IGE encourage le recrutement des étudiants sénégalais établis en Arabie saoudite, au Caire et au Yémen, mieux outillés pour l'encadrement des Pèlerins.

Les investigations de l'Inspection générale d'État ont concerné des universités, des centres universitaires régionaux, certains établissements d'enseignement supérieur autonomes ou rattachés. Ces investigations ont porté également sur le Centre des Œuvres universitaires de Dakar (COUD).

L'opacité qui entoure la négociation des contrats de location effectuée en marge du pèlerinage par les responsables du Commissariat pourrait expliquer la dette de 500 millions.

## Titre 2

# GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET DES MOYENS D'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION

Dans les secteurs des établissements publics et des moyens d'intervention de l'État, les investigations de l'IGE ont porté sur :

- les universités et structures rattachées ou assimilées ;
- les établissements publics de santé (EPS) ;
- et les agences publiques.

## Chapitre 1

### Universités et structures rattachées ou assimilées

#### I- Constats

##### *A. Universités*

Des structures d'enseignement, vitales pour le développement économique et social du pays, ont été créées. Cependant, le processus de planification de leurs infrastructures n'a pas intégré les contraintes liées à leur environnement, du fait :

- de la non-prise en compte de critères valides d'ordre économique et urbain, en l'occurrence la capacité d'accueil, de la disponibilité d'infrastructures au niveau des villes, de la capacité de contribution des mairies ou régions ;
- de limites objectives liées à l'insertion dans ces structures d'enseignement de bacheliers, de plus en plus nombreux sans toujours tenir compte des critères d'excellence ;
- de l'indisponibilité d'équipements pédagogiques, de recherche et d'une insuffisance d'infrastructures liées aux technologies de l'information et de la communication ;
- de budgets d'investissement encore insuffisants et, par ailleurs, de crédits de fonctionnement consacrés, pour l'essentiel, au paiement de salaires ;
- de ressources au-delà des besoins de financement à court terme dont les montants n'ont pas été planifiés et ne sont pas connus avec précision.

Au total, sous l'effet de leur taille constamment en croissance, s'imposent des objectifs accrus de prise en charge de l'hébergement, de la restauration, des bourses, du coût des réformes introduites par le nouveau système LMD, des infrastructures ainsi que des besoins pédagogiques et sociaux. En fait, le secteur est en butte au défi de la planification stratégique, de la cohérence, de l'exhaustivité et de l'optimisation de l'allocation des ressources. Un plan de développement stratégique à court, moyen et long termes, assorti d'un plan de

financement idoine, devrait servir comme outil de pilotage du secteur.

### ***B. Centres des œuvres universitaires***

L'une des difficultés majeures, au niveau des Centres des Œuvres universitaires, demeure la maîtrise de leurs coûts et, corrélativement, l'optimisation de leurs ressources, pour une prise en charge adéquate de leurs clients, en l'occurrence les étudiants. Pourtant, cette exigence de raisonner en terme de clientèle, au sens du management public moderne, est loin d'être remplie. L'univers est plutôt conflictuel, tant au point de vue syndical qu'au point de vue des revendications étudiantes.

Aujourd'hui, à défaut d'accroître leurs ressources, la question est de savoir comment réduire ou contenir les frais de restauration, d'hébergement, etc. Ces dernières années, certaines propositions de réformes ont été discutées, voire expérimentées, notamment l'externalisation de la gestion des campus sociaux et des restaurants. Parallèlement, d'autres exigences, non satisfaites, constamment différencier et pourtant nécessaires, demeurent en suspens. À cet égard, l'IGE suggère au Ministre en charge de l'Enseignement supérieur et aux responsables des Centres des Œuvres universitaires de réfléchir sur les mesures ci-après :

- prendre les dispositions appropriées afin d'éviter la surcharge des chambres qui crée une promiscuité et accroît les charges d'entretien ainsi que les dépenses permanentes (eau et électricité) ;
- lutter contre la clandestinité nocturne dans les couloirs de pavillons, avec ses coûts cachés de dysfonctionnement ;
- redéfinir des critères objectifs d'allocation des bourses et des chambres, fondés sur l'excellence et la performance.

Au total, pour les Œuvres universitaires, bien que les dotations budgétaires aient sensiblement augmenté, passant, par exemple, pour le COUD, de dix milliards cent quatre-vingt quatorze millions trois cent quatre-vingt dix-sept mille (10 194 397 000) de francs CFA en 2005 à douze milliards huit cent soixante-treize millions (12 873 000 000) de francs CFA en 2008, soit plus de deux milliards en valeur absolue.

En revanche leurs ressources internes n'ont connu que de faibles hausses. Celles du COUD sont passées d'un milliard trois cent soixante-neuf millions quatre-cent quatre vingtquinze mille trois cent vingt-cinq (1 369 495 325) francs CFA en 2005 à un milliard cinq cent quatre-vingt quatre millions cent-vingt mille trois cent vingt-huit (1 584 120.328) francs CFA en 2008.

En fait, les universités et les centres d'enseignement supérieur comparés aux mêmes structures occidentales n'ont pu générer des ressources significatives par la recherche-action, par la valorisation de leurs infrastructures, par des droits d'entrée significatifs, par la connexion de l'innovation scientifique, technologique ou autre avec le marché.

Ces contraintes se déploient dans un contexte où le nombre de bénéficiaires augmente, multiplié par six au niveau du COUD, pendant la période sous revue, au cours de nos missions. Parmi les initiatives tendant à maîtriser les coûts, la privatisation des restaurants, destinée à réduire les charges, n'a pas produit les effets escomptés. Paradoxalement, l'option n'est pas allée jusqu'au bout de la logique, car les agents des restaurants du COUD, par exemple, étant maintenus sur place et redéployés dans d'autres services. Un problème est là, pendant : l'impossibilité de restructurer, lorsque cela est incontournable...

Paradoxalement, dans un contexte caractérisé par un besoin de reengineering, de réduction des coûts et d'aplatissement des structures, les options ont conduit à des sureffectifs : un sureffectif demeure une question sociale délicate, dans un contexte de ressources rares, insuffisantes pour couvrir la masse salariale et la restauration (11 milliards CFA), sans compter les autres prestations de services, les travaux d'entretien et les charges sociales.

L'IGE est consciente que ces dysfonctionnements graves des universités et des centres des œuvres universitaires ne sont que l'arbre qui cache la forêt de réels problèmes aussi bien au niveau académique qu'au niveau du management et qui risquent de compromettre l'avenir de ce temple du savoir.

Il s'agit notamment :

- de la nébuleuse des inscriptions qui semblent favoriser les étudiants étrangers au détriment des nationaux ;
- de la récurrente question de la gestion des bourses et de l'attribution des chambres aux étudiants ;
- de la privatisation progressive de l'espace universitaire ;
- de la pertinence des curricula et de leur adéquation avec les grands enjeux du monde contemporain.

**Les problématiques ainsi soulevées seront examinées dans le cadre des audits et enquêtes publics et seront prises en charge par le prochain RPG.**

## II- Recommandations

Les leçons apprises des audits des universités se présentent sous deux volets :

### A. La nécessaire réforme de l'administration universitaire pour l'émergence d'un leadership au sein des universités

Les autorités universitaires devraient œuvrer pour l'émergence d'un leadership universitaire susceptible d'atténuer les dysfonctionnements structurels de ce secteur.

Deux pistes pourraient être privilégiées dans l'immédiat.

**La première piste concerne l'effort d'optimisation des coûts par une nouvelle réglementation de l'utilisation des ressources propres .**

En effet, les universités et services rattachés se déploient dans un univers complexe, lié à la taille des structures, à l'ampleur des prestations de services, à la diversité de leurs programmes et des filières. En somme, y prévaut forcément un environnement requérant la présence d'une logistique importante de prise en charge, mais celle-ci induit des coûts ; à défaut d'augmenter les ressources, cette réalité impose une optimisation. Néanmoins, cette complexité est tempérée par l'autonomie de gestion des facultés, des établissements d'enseignement, des instituts d'universités, et centres des œuvres précités qui ne manquent pas de faire preuve d'imagination et de créativité, pour innover, inventer de nouvelles sources de financement...

L'Inspection générale d'État, au cours de ses missions, au sein des six universités et centres universitaires régionaux (CUR), s'est interrogée sur la marge de manœuvre disponible, pour optimiser les ressources, face à une organisation structurelle lourde, complexe et peu efficace. Les universités auditées ont ainsi l'impérieuse nécessité, pour leur avenir, de s'interroger sur leur taille, en particulier l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD), de rechercher une flexibilité accrue et tout autre procédé pouvant leur permettre de réaliser des économies d'échelle. Elles ont aussi à assumer l'urgence de mobiliser des ressources additionnelles par la recherche, et d'être au cœur de la vie économique, des innovations, du marché, des impératifs scientifiques et technologiques, par exemple, dans le cadre de partenariats avec les universités étrangères des pays émergents, avec les entreprises, innovateurs et créateurs de richesse.

**La seconde piste concerne la capacité des responsables universitaires dans le domaine du management des hommes et des ressources financières insuffisantes.**

En effet, nos audits, au niveau des universités, attestent d'une certaine capacité à déclencher un processus de gestion du changement et l'innovation, en leur sein par :

- la mise en place de systèmes d'information automatisés des matières et des stocks, de la scolarité, en s'appuyant sur leurs compétences informatiques internes, disponibles au niveau de leurs centres de calcul et unités de formation en informatique ;
- le développement, par les mêmes procédés, d'applicatifs de gestion scolaire, permettant une liaison avec des cartes électroniques de paiement des bourses ;
- l'informatisation de la gestion budgétaire, de la paie, de la scolarité, de la comptabilité, etc.

L'Inspection générale d'État a ainsi constaté cette capacité à réaliser des développements technologiques, en utilisant les savoirs endogènes disponibles, sans forcément recourir à une expertise extérieure, voire étrangère. Ces initiatives touchent aussi, d'une part, des projets d'incubation ou d'entrepreneuriat, pour une insertion de l'université dans la vie économique et sociale et, d'autre part, les filières de formation et de recherche.

**Les Universités doivent, en restant dans des proportions raisonnables, se placer au cœur de la vie économique et des innovations technologiques, développer des partenariats créateurs de richesses et accroître leurs ressources.**

**Les contrats de performance dont commencent à bénéficier des Universités, favoriseront l'émergence, déjà perceptible, du processus de gestion du changement et l'utilisation des savoirs endogènes.**

**Ces expériences à succès, variables d'une université à une autre, gagneraient à être diffusées, récompensées, valorisées et partagées, non seulement, entre de telles structures, mais aussi avec les autres structures du secteur public.**

### ***B Axes de renforcement de la gouvernance universitaire***

**Les expériences à succès des universités gagneraient à être diffusées, récompensées et valorisées.**

L'initiative déterminante reste cependant la volonté politique de renforcer la gouvernance universitaire. Sur le plan des infrastructures, l'annonce d'une nouvelle politique universitaire est apparue à travers la création de Centres universitaires dans les régions et, peut-être, dans la création d'une nouvelle université dans la région de Dakar elle-même.

Mais c'est sur le plan fonctionnel que des innovations relevant de la bonne gouvernance universitaire devraient être envisagées. En effet, compte tenu des contraintes de toutes sortes relevées par les audits, la question est de savoir s'il ne faut pas réévaluer les missions de l'Université et les structurer en conséquence. Cela suppose, entre autres, une réflexion sur :

- la spécialisation des universités par pôles de développement et par groupes homogènes de disciplines ; les universités généralistes de type Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) qui semblent avoir atteint leurs limites ;
- les conditions d'accès aux universités ; la pratique actuelle qui consacre l'accès automatique aux universités sur présentation du baccalauréat, est contre-productive ;
- la durée maximum du séjour des étudiants dans différents cycles universitaires ;
- la consistance et la fonctionnalité du campus social ;
- la diversification et la valorisation des établissements de formation professionnelle plus outillés que les universités à préparer les jeunes à s'insérer dans la vie active ;
- la nouvelle politique d'enseignement supérieur qui crée l'embouteillage des bacheliers devant la porte de l'université (voir le cas de la Belgique qui instaure des passerelles de déversoirs d'accès professionnel depuis le primaire jusqu'à l'université) ;
- la mise en place d'un observatoire d'analyse et de suivi managérial de la gouvernance universitaire.

Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la valeur ajoutée par l'IGE a été déterminante (*Voir Annexe 2 du Rapport*).

#### **I- Cadre juridique de la nouvelle gouvernance hospitalière**

À la suite du Rapport diagnostic de l'IGE sur les déficiences du secteur hospitalier, une importante réforme est intervenue en 1998 encadrée par quatre textes fondamentaux :

## Chapitre 2

### Établissements publics de santé (EPS)

- la loi n° 98-08 du 2 mars 1998 portant réforme hospitalière ;
- la loi n° 98-12 du 2 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements de santé ;
- le décret n° 98-701 du 26 août 1998 relatif à l'organisation des établissements publics de santé hospitaliers ;
- le décret n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des EPS.

La loi n° 98-08 du 2 mars 1998, portant réforme hospitalière, opère une classification des établissements publics de santé en fonction des spécificités et par zones d'intervention : une première catégorie est érigée en établissements hospitaliers et non hospitaliers et une seconde en établissements de 1er, 2e et 3e niveaux. Dans cette perspective, la vaste mission des hôpitaux est spécifiée par l'article 10 de ladite loi qui en fait des services publics, non seulement de soins, mais aussi de prévention, de formation et de recherche. Cette même loi définit les droits et les devoirs du malade consacrés par une charte, interdisant, par exemple, toute discrimination entre les malades quels que soient leurs moyens et leurs origines.

Finalement, cette réglementation distingue trois catégories d'établissements :

1. les établissements publics de santé à vocation régionale, catégorie de principe ;
2. les centres hospitaliers universitaires basés à Dakar et l'Hôpital de Touba qui ont une vocation nationale ;
3. les EPS non hospitaliers.

Cependant, dans la pratique, certains, du fait de leur situation, ont une vocation plus que régionale. C'est le cas des hôpitaux de Tambacounda, Kolda, Ziguinchor, Kaolack, ainsi que de tous ceux qui se trouvent sur l'axe-nord du pays et qui reçoivent des patients venant des pays limitrophes.

**Encadré n° 3****Rappel de la réglementation sur les statuts des établissements publics de santé**

La loi n° 98-08 du 2 mars 1998 portant réforme hospitalière fait des hôpitaux et de certaines structures de santé des établissements publics de santé (EPS) et en détermine la classification (premier, deuxième et troisième niveau).

La loi n° 98-12 du 2 mars 1992 relative à l'organisation et au fonctionnement des EPS dispose en son article premier que « les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public spécialisées, dotées d'un patrimoine propre... Leurs activités ne sont ni industrielles ni commerciales et relèvent en conséquence du droit administratif ». Ainsi, bien qu'ils soient des structures spécialisées, ils fonctionnent, au plan financier et comptable, comme des établissements publics à caractère administratif. À ce titre, les biens et services qu'ils fournissent sont mis à la disposition du public à des prix couvrant, en principe, les charges de leur production, à l'instar d'une régie financière. Ils disposent en plus de l'autonomie financière, l'objectif recherché, étant beaucoup plus la qualité des processus de décision que l'efficacité des processus économiques. Outre un Conseil d'Administration, un Directeur général, des Commissions consultatives, ils disposent d'un Agent comptable particulier, comptable principal, nommé par arrêté du Ministre de l'Économie et des Finances.

Ces structures sont régies par certaines dispositions du décret n° 78-605 du 28 juin 1978 portant organisation des procédures comptables régissant les établissements publics et par celles de la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances et du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret n° 2011-1080 du 24 novembre 2011.

De ce fait, la chaîne des recettes et dépenses fait intervenir deux acteurs majeurs : le Directeur général, administrateur des crédits, qui prend l'initiative des dépenses, les liquide et ordonne leur paiement, et le comptable, qui assure le recouvrement des recettes et paie les dépenses. Toute faille dans ce système peut entraîner des retards dans la constatation des recettes et dans le paiement des dépenses. Il en est ainsi de l'absence d'une trésorerie suffisante qui peut entraîner des retards de paiement qui, au bout de 90 jours après la prise en charge comptable, deviennent en application des dispositions communautaires des arriérés de paiement.

Cette réforme hospitalière était censée apporter une cure de jouvence aux hôpitaux, enlisés dans des pratiques de mauvaise gestion. Ainsi, l'accent est dorénavant mis sur les droits du malade et sur les obligations des établissements publics de santé à dispenser des soins de qualité. À cela s'ajoute le renforcement de la capacité des établissements publics de santé à mobiliser davantage de ressources pour faciliter un meilleur accueil des patients et favoriser un environnement plus attractif. Mais, aujourd'hui, la situation est devenue préoccupante, requérant la prise de mesures urgentes en vue de juguler les menaces qui pèsent sur certains programmes de prise en charge des établissements publics de santé.

## II- Constats

### A. Problématique de la masse salariale

Le tableau ci-dessous permet de constater qu'aucun EPS ne peut payer les salaires avec ses ressources propres. Ils sont obligés de recourir aux différentes subventions publiques pour payer les salaires. Certains y consacrent plus de la moitié de leurs ressources. C'est le cas notamment des hôpitaux Abass Ndao (79,27%), Matlaboul Fawzaïni de Touba (60%), Amadou Sakhir Mbaye de Louga (121%), Heinrich Lübcke de Diourbel (60,77%) et Amadou Sakhir Ndiégogene de Thiès (71,01%).

**Tableau n° 1**

EPS	Ressources propres recouvrées (RP)	Ressources totales (RP + Subventions)	Masse salariale (Francs)	Salaires / RP (%)	Salaires/ Ress. tot (%)
Tambacounda	197 486 629	974 408 710	42 089 485	213,12	43,19
Ziguinchor	389 099 925	674 335 991	42 4985 204	109,22	63,02
Ndioum	129 954 960	554 964 447	207 001 959	159,28	37,30
Fann	138 339 889	2 441 202 838	1 060 747 920	674,42	43,45
Abass Ndao	404 082 590	1874 885 619	93 777 9940	232,07	50,01
Ourossogui	224 687 760	693 520 637	33 466 4529	148,94	48,25
Touba	554 469 175	1 105 702 660	67 886 6852	122,43	61,36
Thiaroye	198 060 660	643 748 939	234 777 017	118,53	36,47
Louga	217 200 840	805 528 059	410 275 812	188,89	50,93
Saint-Louis	695 492 105	1 528 976 566	750 393 702	107,89	49,07
Diourbel	197 955 315	674 911 055	446 092 751	225,35	66,09
Thiès	653 725 422	1 722 119 369	758 229 063	115,98	44,02
A. Le Dantec	2 332 991 787	4 896 991 179	1 907 547 635	81,76	38,95

### Masse salariale des EPS

Les recettes d'exploitation ne permettent pas de payer les salaires et indemnités au point que ceux-ci sont supportés en partie par les subventions et dotations de l'État et des autres collectivités publiques destinées au fonctionnement et à l'investissement. Cette situation s'explique, en grande partie, par des créances trop importantes, l'État étant le principal débiteur.

Par exemple en 2009, sur les six milliards sept cent trente-neuf millions six cent vingt mille huit-cent cinquante et un (6 739 620 851) francs dus aux établissements publics de santé, la dette de l'État se

chiffrait à trois milliards neuf cent soixante-huit millions six cent quatre-vingt quinze mille deux cent quatre-vingt deux (3 968 695 282) francs, soit 58,88%. Le reste est dû par les mutuelles et IPM à hauteur d'un milliard cent sept millions trois cent quatre-vingt douze mille huit cent soixante-huit (1 107 392 868) francs soit 16,43% et les débiteurs divers pour un milliard six cent quarante-six millions cinq cent soixante-dix sept mille sept cent un (1 646 577 701) francs soit 24,43%.

**La dette de l'État se décomposait comme suit :**

- **imputations budgétaires** : un milliard trois cent cinquante-quatre millions six cent quarante-huit mille deux cent soixante-quatre (1 354 648 264) francs soit 20,09% ;
- **Plan Sésame** : un milliard huit cent quatre-vingt trois millions soixantequinze mille trois cent dix (1 883 075 310) francs soit 23,08% ;
- **prise en charge des personnes malades** indigentes : sept cent cinquante-cinq millions trois cent trente et un mille cent soixante-deux (755 331 162) francs soit 11,02% ;
- césariennes : cent douze millions neuf cent-vingt mille cent-cinquante (112 920 150) francs soit 1,20%.

Selon l'IGE, à supposer que les EPS arrivent à recouvrer toutes leurs créances, celles-ci ne couvriraient pas toutes leurs dettes. Même si l'État payait toutes ses dettes, les ressources qui en seraient tirées ne permettraient pas aux EPS d'apurer tout leur passif. Il convient de signaler par ailleurs, que les dettes des EPS vis-à-vis de l'État au titre de la TVA et des retenues à la source sont relativement importantes, comme le fait apparaître le tableau 2 suivant :

Tableau n° 2

EPS	Dettes fiscales	Créances sur l'Etat	Soldes
Tambacounda	171 378 867	232 612 894	61 234 027
Ziguinchor	103 775 441	143 508 050	39 732 609
Ndioum	61 852 259	46 746 160	-15 106 099
Albert Royer	280 792 129	151 729 800	-129 062 329
Fann	213 039 062	594 253 365	381 214 303
Abass Ndao	426 427 056	119 436 600	-306 990 456
Ourossogui	23 684 829	70 469 170	46 784 341
Touba	110 029 400	18 234 509	-91 794 891
Thiaroye	0	16 819 600	16 819 600
Kolda	22 517 922	74 734 495	52 216 573
Louga	0	81 805 525	81 805 525
Kaolack	32 518 774	151 539 833	119 021 059
Saint-Louis	40 700 734	209 806 105	169 105 371
Diourbel	1 965 005	114 697 445	112 732 440
Thiès	25 909 506	323 873 803	297 964 297
Le Dantec	610 075 086	698 132 005	88 056 919
HOGGY	1 196 321 937	1 158 488 280	-37 833 657
St-Jean De Dieu	7 340 882	0	-7 340 882
CNAO	0	36 270 770	36 270 770
SAMU	3 248 277	0	-3 248 277
CNTS (Cent. nat. de Transfus. sang)	5 683 075	0	-5 683 075
Pikine	0	11 411 564	11 411 564
<b>Total</b>	<b>3 337 260 241</b>	<b>4 254 569 973</b>	<b>917 309 732</b>

### Dettes et créances des EPS

L'État doit le montant de 4 254 569 973 francs CFA aux EPS et ces derniers doivent à l'État 3 337 260 241 francs cfa au titre de la dette fiscale.

Il existe également une lourde dette fiscale à la charge des EPS pour un montant total de trois milliards trois cent trente-sept millions deux cent soixante mille deux cent quarante et un (**3 337 260 241**) francs CFA, au profit de l'État.

Il résulterait ainsi d'un croisement de dettes que l'État devrait rembourser aux hôpitaux le montant de neuf cent dix-sept millions trois cent neuf mille sept cent trente deux (**917 309 732**) francs CFA.

Les IPM, mutuelles, sociétés et autres personnes physiques ont vis-à-vis des EPS une dette de l'ordre de trois milliards neuf cent deux millions cent dix- sept mille quatre cent quatre-vingt dix- sept (**3 902 117 497**) francs CFA dont le recouvrement rencontre d'énormes difficultés.

Les charges d'exploitation des EPS engloutissent la totalité de leurs recettes,

Pour conclure sur cette partie, il apparaît ainsi que les lourdes charges d'exploitation auxquelles font face les EPS engloutissent la totalité de leurs ressources tributaires d'une politique tarifaire de service public et ne leur permettent pas de faire face à leurs dettes exigibles. Cette situation est aggravée par le niveau élevé des créances impayées dont la majeure partie provient de l'État et des IPM, les mettant ainsi dans une situation de quasi-cessation de paiements.

## ***B. Dysfonctionnements relatifs aux prises en charge***

### ***1. Non-versement de l'intégralité de la quote-part de l'État relative aux imputations budgétaires***

Lors de ses investigations au cours de sa mission sur la dette intérieure, l'Inspection générale d'État a déjà mis en exergue les risques induits par le non-respect par l'État de ses engagements concernant les imputations budgétaires, ceci en défaveur des établissements publics de santé. En effet, ceux-ci prévoient la prise en charge :

- par l'État des 4/5 des frais en ce qui concerne la consultation et les analyses pour les agents de l'État ;
- par l'agent lui-même 1/5 ;
- pour les hospitalisations, de la totalité payée par l'État qui, ensuite émet un ordre de recettes pour le paiement par l'agent du 1/5e.

Néanmoins, pour cette dernière catégorie, pendant la période sous revue, hormis l'Hôpital principal, l'État devait un milliard cinq cent-trois millions deux cent quarante-trois mille trois cent-cinquante et un (1 503 243 351) francs, soit 18,42 % des créances totales. L'apurement de cette dette de 1,5 milliard traîne en longueur et, certains hôpitaux, n'avaient pas reçu la contrepartie due par l'État depuis plus de cinq ans.

### ***2. Problématique de la prise en charge des indigents***

Dans le secteur de la santé et des établissements publics de santé, l'Inspection générale d'État a relevé certaines lacunes dans la prise en charge des indigents. Au fil du temps, la plupart des hôpitaux n'ont pas manqué de douter de la sincérité et de la validité des certificats d'indigence délivrés par certaines autorités administratives.

### ***3. Difficultés de la prise en charge des accouchements par césarienne***

Pour lutter contre la mortalité maternelle, le gouvernement avait décidé de la gratuité des césariennes en apportant une subvention aux EPS. Cette subvention ne tient cependant pas compte du nombre des cas de césariennes et du coût inhérent à chaque opération. Il en résulte que les EPS ont du mal à faire face à la prise en charge de ces opérations.

## **III- Recommandations**

Au total, l'Inspection générale d'État a constaté une augmentation des prestations et de nouvelles exigences imposées par leur niveau de classification. Cela justifie amplement le besoin en moyens additionnels pour l'accomplissement de leur mission de service public.

**L'Inspection générale d'État n'a pas manqué de relever la difficulté de la tâche, eu égard aux déficits de gestion de ces structures et a proposé en conséquence les mesures ci-après :**

- la révision de l'arrêté fixant les tarifs des prestations hospitalières de façon à prendre en compte les spécificités régionales, le classement des hôpitaux, le coût et la nature des actes;

- le renforcement de la Direction des Établissements de Santé, en capacités organisationnelles et matérielles, afin qu'elle puisse assurer une meilleure supervision et un meilleur pilotage des dossiers hospitaliers (projets et investissements hospitaliers, problématique des personnels de santé, problème des programmes de santé subventionnés et répartition de la subvention) ;
- le relèvement du plateau technique des hôpitaux de niveau 2 ;
- la revue à la hausse du montant des subventions accordées aux hôpitaux en tenant compte des réalités liées à leur localisation géographique et au niveau de revenu des populations ;
- l'évaluation de la réforme hospitalière.

Finalement, deux observations peuvent être faites sur la gouvernance hospitalière.

En premier lieu, le secteur hospitalier est l'un de ceux dans lesquels la valeur ajoutée de l'IGE est la plus marquée. En effet, en termes de **valeur ajoutée non monétaire**, c'est l'IGE qui a suscité la grande réforme hospitalière de 1998. Elle se prépare du reste, comme cela est indiqué plus bas, à contribuer à son évaluation. En termes de **valeur ajoutée monétaire**, il faut rappeler qu'après l'audit et la vérification de la dette des hôpitaux, se fondant sur le caractère régulier ou non des montants déclarés, l'IGE avait préconisé le rejet d'une partie de cette dette qui n'était pas adossée sur des pièces justificatives valables. Comme le montre **l'annexe 2 du présent Rapport**, cette opération avait permis à l'État d'engranger de nouvelles ressources.

En second lieu, il paraît indiqué d'annoncer que, dans le cadre des audits et enquêtes que l'IGE est en train de piloter, un échantillon est choisi pour faire l'objet d'audits et d'enquêtes, notamment sur les approvisionnements, les investissements, la collecte et la gestion des ressources financières, le système de rémunération et de motivation, etc. Par ailleurs, dans le cadre de ces travaux en cours, l'évaluation de la réforme hospitalière occupe une bonne place. Les résultats de ces missions, qui permettront d'avoir une vue d'ensemble et exhaustive des facteurs de performance des hôpitaux, seront exploités dans le prochain Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la reddition des comptes.

## Chapitre 3

### Agences publiques

Depuis quelques décennies, la doctrine et les managers ont discuté de la structure optimale et des questions liées à l'organisation fonctionnelle des entités, publiques comme privées. Le management des organisations misait alors sur la pertinence de la division du travail, plus tard sur le découpage en fonctions et, quelques années plus tard, sur la formalisation de la bureaucratie réglementaire.

En fait, la leçon, au terme de cette évolution doctrinale et expérimentale, est qu'on s'est finalement rendu à l'évidence que la structure, voire la structuration, n'est pas une fin en soi, une finalité. L'organisation et le découpage structurels doivent être au service d'une stratégie pertinente de prise en charge d'objectifs stratégiques, de productivité, d'efficacité et d'efficience de la prise de décision et de l'action, de simplification, voire de lisibilité, d'optimisation et, si besoin en est, d'économie de ressources.

#### I- Constats

L'IGE a observé, en ce qui concerne la création et le fonctionnement des agences :

- **une déconnexion des centres de pilotage**, par exemple les ministères et les directions générales des agences autonomes, voire une déconnexion des politiques et programmes approuvés au sommet, des modalités de mise en œuvre par lesdites agences ;

- **des tensions de trésorerie accrues**, résultant de la gestion d'agences qui placent les fonds publics mis à leur disposition auprès de banques commerciales, en dehors du réseau du Trésor public, d'autant plus que, par la suite, ces banques commerciales peuvent prêter ces fonds publics à l'État, sous la forme d'achat de bons et d'obligations du Trésor. À cet égard, on peut en déduire que le Trésor public a un manque à gagner du fait que les comptes d'opérations ainsi ouverts par les agences au niveau de ces banques, non seulement ne sont pas rémunérés, mais au contraire supportent les frais de gestion. L'une des conséquences du placement par les agences des fonds publics dans des banques commerciales est l'inexistence de contrôle sur les finances avec une occurrence élevée du risque de fraudes, de gaspillages et de corruption. Or, le contrôle interne a priori constitue l'un des dispositifs classiques de prévention et de management des risques de fraudes, de gaspillages et de corruption les plus pertinents en raison des garanties offertes par la mise en jeu, le cas échéant, de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, en sa double qualité de payeur et de caissier. Celle-ci, on le sait, l'oblige à opérer tous les contrôles idoines de conformité au regard de référentiels comme les lois et règlements qui fixent les règles, procédures et principes régissant la commande publique ainsi que l'exécution des opérations budgétaires, financières et comptables de l'État ;

**En plaçant les fonds publics alloués aux agences en dehors du système traditionnel de contrôle, il est créé les conditions propices à la fraude, au gaspillage et à la corruption.**

– le salaire de certains Directeurs d'agence est si élevé qu'elle remet en question le système de rémunération en vigueur dans le secteur public, la cotation des emplois et responsabilités liée aux diplômes, à la formation, au mérite et à l'ancienneté.

Le système de « l'agenciation », dont l'opportunité, en soi, n'est pas remise en cause, a conduit à une situation de non-contrôle, par les Conseils d'Administration, de sorte que, dans la plupart des cas, l'anarchie, l'inefficacité et les abus sont encore fréquents dans la gestion desdites agences.

#### Encadré n° 4

##### Constats des dysfonctionnements des Agences

- une violation systématique de la réglementation sur les marchés publics ;
- des paiements de plusieurs centaines de millions au profit d'entreprises établies à l'étranger, favorisant ainsi les risques de blanchiment d'argent ;
- des dépenses payées sans contrepartie sur la base de commandes et de réceptions fictives ;
- des états de gaspillage inacceptables, avec l'achat de biens et services qui ne correspondent à aucun besoin réel de l'agence ;
- des recrutements et des niveaux de rémunération sans liens évidents avec les besoins de l'agence et le niveau d'études et de qualification des concernés ;
- des appuis dits institutionnels, pour des centaines de millions au profit de l'autorité de tutelle (Présidence de la République ou ministères), mettant ainsi cette autorité censée assurer le contrôle de tutelle dans une situation de conflit d'intérêts ;
- le financement d'activités hors du champ d'intervention de l'agence (campagnes électorales, dons, subventions, etc.).

## II- Propositions et recommandations

### A. *Propositions*

**Au regard des dysfonctionnements relevés ci-dessus, l'Inspection générale d'État a formulé plusieurs propositions destinées à :**

- améliorer la gouvernance et à engager la responsabilité pénale des dirigeants ;
- veiller à l'application des textes relatifs à la création d'agences et à la rémunération des dirigeants ainsi qu'à celle des autorités administratives indépendantes ;
- faire en sorte que le Trésor public puisse procéder à la centralisation

des recettes provenant des activités des organismes publics, quitte à leur allouer des subventions plus substantielles ;

- rationaliser l'intervention de l'État sur le marché financier, en limitant la souscription des bons du Trésor au très court terme (moins de 6 mois) ;

- rapatrier les fonds publics placés dans les banques commerciales par les agences dans le réseau du Trésor public, en gestion de compte de dépôt ;

- veiller à rationaliser la gestion de la trésorerie, avec des plans de trésorerie réalistes, et la formulation de plans de décaissement en fonction des besoins réels des entités concernées ;

- créer des unités de contrôle interne au sein de tous les organismes publics et redynamiser les inspections internes, ainsi que les unités d'audit interne et de contrôle de gestion au sein du secteur parapublic.

Le Gouvernement a commencé l'assainissement de ce secteur par la suppression de certaines agences et directions. La rationalisation de leur gestion devrait s'opérer de façon plus pertinente, après les audits et enquêtes que l'IGE est en train de diligenter au niveau des agences.

#### **B. Recommandations :**

**La responsabilité pénale des dirigeants des Agences publiques devrait être engagée dans le cadre d'une loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine à élaborer**

- 1)** appliquer la réglementation sur les agences et faire fonctionner la Commission d'évaluation ;
- 2)** gérer les fonds publics alloués aux agences à partir d'un compte de dépôt ouvert au trésor public avec des procédures souples, mais transparentes ;
- 3)** envisager la mise en œuvre de la responsabilité pénale des dirigeants, des agences, dans le cadre de la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine que l'IGE a proposée ;
- 4)** mettre en place un dispositif de management des risques et de contrôle interne ;
- 5)** réglementer le système de rémunération des agences en se fondant sur leur classification ;
- 6)** interdire les appuis institutionnels au profit des départements qui assurent la tutelle ;
- 7)** veiller à l'existence d'un contrat de performance avec des indicateurs ;
- 8)** veiller à la reddition des comptes avec un rapport sur la performance ;
- 9)** procéder à des audits et inspections (tous les deux ans) ;
- 10)** obliger les directeurs généraux et les présidents de conseil d'administration à faire une déclaration de patrimoine avant et après leur entrée en fonction.

## Titre 3

# GOUVERNANCE DES BIENS DE L'ADMINISTRATION

Les vérifications de l'IGE, relativement à la gouvernance des biens de l'Administration ont porté sur :

- le Patrimoine bâti de l'État ;
- le Parc automobile de l'État ;
- la gestion foncière, le droit de propriété et l'aménagement du territoire.

## Chapitre 1

### PATRIMOINE BÂTI DE L'ÉTAT

L'État est gestionnaire et utilisateur d'un important parc immobilier dont l'optimisation conditionne l'efficacité de ses interventions, mais aussi l'économie de ressources pouvant être investies dans des secteurs à haute valeur ajoutée.

#### **I- Contexte et cadre réglementaire**

L'Inspection générale d'État a dû intervenir, pour étudier, vérifier et rationnaliser le patrimoine bâti de l'État. De telles missions ont revêtu une ampleur particulière, lors de la période d'ajustement structurel et avaient permis à l'État du Sénégal de réaliser d'énormes gains, en termes d'économie, de détection des occupations irrégulières et frauduleuses, de procédés de gestion et d'organisation, avec la création d'une direction du patrimoine bâti.

Nonobstant le fait pour l'État d'avoir considérablement accru son parc immobilier, force est de constater aujourd'hui qu'il est toujours confronté à la nécessité de signer de nouvelles conventions pour loger des structures administratives et certains de ses agents. Cela a pour conséquence l'accroissement de la dépense publique. Si l'option paraît incontournable au vu des évolutions précitées, elle n'en comporte pas moins, des facteurs de risques à anticiper ou à gérer, en termes de fraudes et de gaspillages.

Déjà, en 1987, à la suite d'une mission de vérification menée par l'Inspection générale d'État, une série de directives présidentielles avait permis d'économiser plusieurs dizaines de milliards, d'une part et, de rationnaliser la gestion du parc, d'autre part.

#### **La mise en œuvre de ces directives avaient abouti à :**

- la création d'une Direction de la Gestion du patrimoine bâti (DGPB) et d'une Commission de suivi du Patrimoine immobilier à l'étranger ;
- le gel de l'instruction des demandes de bail sur des immeubles de l'État ;

- le plafonnement du montant des loyers, à la suite d'une expertise préalable des bâtiments à conventionner ;
- la réforme du système de logement administratif ;
- le recensement du patrimoine immobilier de l'État ;
- la surveillance et le suivi étroits, par l'IGE, de la réglementation en la matière.

## II-Constats

**L'État doit maîtriser la signature des conventions par la Direction du Patrimoine bâti et assurer une bonne planification dans la gestion de ce patrimoine.**

Dans les faits, certaines pratiques du secteur public et de l'actuelle Direction de la Gestion du Patrimoine bâti en cours, augurent des dérapages, tant en ce qui concerne les conventions que les activités courantes de gestion liées, notamment, au niveau de la planification et de l'acquisition, de l'entretien, de la réfection, des équipements, etc.

L'expansion de la demande en logements de fonction et les difficultés liées à leur gestion ont fait réapparaître un certain nombre de problèmes. Entre autres :

- une tendance de plus en plus marquée par la signature de nouvelles conventions posant l'équation de la maîtrise des coûts par l'État, sur une année budgétaire, mais surtout à moyen et long terme, des coûts qui ne peuvent, en définitive, que s'accroître ;
- un délai relativement long entre la demande de logement et la mise à disposition ; d'où le constat d'un déficit théorique de logements à usage d'habitation et de services, conduisant à la conclusion de conventions de plus en plus nombreuses entre l'État et les propriétaires ou entre l'État et les agences immobilières ;
- l'indisponibilité des logements à un moment donné, alors qu'une fois un logement inoccupé les clés de celui-ci auraient dû être centralisées, en un endroit, sur un panneau ou un coffre, au niveau de la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti ;
- un état de délabrement du logement dû à une longue période d'inoccupation.
- un délai trop long entre la résiliation des conventions et la remise des clés aux propriétaires du fait de l'absence de crédits ou de la lourdeur des procédures par la remise en l'état des lieux, conformément aux clauses contractuelles.

**Par ailleurs, l'Inspection générale d'État a constaté :**

- l'absence de manuels de procédures et l'abandon de pratiques de saine gestion ayant conduit à une augmentation exponentielle des crédits affectés à la gestion du patrimoine bâti, de l'ordre de 10 à 12 milliards, par an ;
- l'implantation anarchique de services administratifs et de projets ou agences, dans des quartiers périphériques de la capitale d'accès difficiles ;
- les manques importants à gagner pour l'État du fait que

plusieurs attributaires de logements administratifs conventionnés occupent des logements dont le coût est nettement supérieur à l'indemnité à laquelle ils peuvent prétendre ;

- l'occupation irrégulière de logement par des non-ayants droit notamment des retraités et des personnes qui n'ont aucun lien avec l'administration ;
- l'absence d'un logiciel pour un suivi efficace de la situation des logements ;
- le problème récurrent d'entretien du parc immobilier de l'État.

### **III- Propositions en vue d'une meilleure gouvernance du secteur**

L'exploitation de certains rapports de l'Inspection générale d'État révèle la nécessité de prendre les initiatives suivantes :

- un audit juridique et d'optimisation du patrimoine immobilier de l'État orienté notamment vers l'analyse des modalités de la gestion de sécurité, de la planification des acquisitions, de l'évaluation des capacités en matière de gestion immobilière, en droit immobilier, en logistique et comptabilité des matières, au besoin avec l'appui d'experts compétents ;
- un management public qui consacre un pilotage et un contrôle de la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti de l'État, sur la base d'indicateurs de performance, de qualité du service, de satisfaction de ses usagers, d'optimisation des coûts ;
- le recrutement d'ingénieurs et de juristes compétents, pour servir à la Direction du Patrimoine bâti ; une gestion modernisée, en formalisant un objectif stratégique d'optimisation de ressources qui est de mettre à disposition de l'État et des bénéficiaires des logements de fonction et de service, en quantité et en qualité ;
- une gestion dudit patrimoine en formalisant un autre objectif stratégique d'optimisation, celui de la satisfaction de l'État et des occupants ;
- la traduction des objectifs ci-dessus en un plan d'action de mise en œuvre, assorti d'indicateurs et de tableaux de bord publics ;
- la notification d'une copie des conventions aux occupants pour leur permettre de connaître leurs droits et leurs devoirs à l'égard de l'État et du propriétaire, notamment en matière d'assurance ;
- l'informatisation de la gestion ;
- la disponibilité d'un logiciel de gestion des conventions, avec une base de données accessible aux vérificateurs de l'État ;
- la gestion des accès et des clés, en cas d'inoccupation temporaire de logement de fonction ou de service, assortie de mesures d'inventaire et de codification des clés et des logements, dans des registres accessibles et dans la base de données informatique ;
- des visites périodiques et planifiées en cas d'inoccupation temporaire de logements de fonction et/ou de services ;

— des plans d'action de mise en œuvre et des tableaux de bord de gestion pertinents en amont, un contrôle et un suivi-évaluation en aval.

Les mesures ci-dessus préconisées valent également pour bien d'autres services publics de l'État et il serait souhaitable d'en encourager la généralisation.

**Au total, la gestion du Patrimoine bâti soulève un certain nombre de problèmes liés aux coûts, à la prise de décision et aux arbitrages parfois difficiles :**

— faudrait-il que l'État construise lui-même et soit propriétaire ou faudrait-il qu'il se limite à sous-traiter en ne supportant que des coûts de location ?

— faudrait-il, dans la limite des coûts actuels de prise en charge, allouer des indemnités aux ayants-droit de logements administratifs au lieu de supporter les coûts exorbitants de gestion d'un parc immobilier qui ne cesse de s'accroître ?

Apparemment, une étude exhaustive portant sur ces questions n'a pas été menée. Néanmoins, l'Inspection générale d'État a déjà recommandé la prise de mesures suivantes :

— mener des études et enquêtes sur les conventions, afin de rationaliser et de réaliser des économies budgétaires;

— envisager, en temps utile et dès que possible, la construction d'un autre building administratif, dans un endroit accessible, susceptible de contribuer au décongestionnement du centre-ville ; — geler, jusqu'à nouvel ordre, la vente d'immeubles appartenant à l'État.

#### Encadré n° 5

##### Bonnes et meilleures pratiques généralement reconnues en matière de gestion du patrimoine bâti

- **Asseoir une stratégie et une organisation qui identifie le potentiel et les contraintes** liés aux ressources, infrastructures et équipements matériels, de sorte à optimiser les ressources, tout en facilitant le travail des agents publics ;

- **Asseoir un système de management des risques** avec une cartographie des risques liés à la gestion de ces activités ;

- **Asseoir un système officiel et formalisé** de planification, d'acquisition et de gestion des infrastructures, des ressources matérielles, des programmes d'entretien périodiques, corrélés aux besoins opérationnels de fonctionnement et d'accomplissement du travail, mais aussi une budgétisation et des procédures aptes à la réalisation de tels objectifs ;

- **Asseoir des systèmes de communication** qui fonctionnent convenablement ;

- **Évaluer, périodiquement, les coûts d'entretien** en fonction des plans ou de normes, expliquer les écarts, notamment pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins des utilisateurs.

## Chapitre 2

### Parc automobile de l'État

Dans le cadre réglementaire des véhicules administratifs mis en place depuis l'indépendance du Sénégal, l'IGE a procédé à des investigations qui l'ont amené à faire des constats assortis de propositions de mesures correctives ainsi que des recommandations pour une meilleure gouvernance du secteur.

#### **I- Contexte et cadre réglementaire**

**La réglementation sur les véhicules administratifs remonte à 1963 et a évolué ainsi qu'il suit :**

1. le décret n°63-298 du 13 mai 1963 réglementant l'attribution des véhicules de fonction et de service et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service ;
2. l'arrêté n°8380/PR du 11 juillet 1984, portant création d'une Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA) ;
3. l'instruction n°19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 relative à l'utilisation des véhicules administratifs ;
4. le décret n°2008-696 du 30 juin 2008, réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs.

Les deux derniers textes cités ci-dessus avaient été pris dans le contexte de la mise en œuvre de la politique d'austérité au Sénégal visant à réduire certaines dépenses de l'État. Au fur et à mesure, s'est affirmée une évolution du cadre juridique relatif aux véhicules administratifs pour assumer les besoins d'efficacité et de correction des dysfonctionnements et des lourdeurs observés, compte tenu des leçons apprises quant à l'application des différents textes réglementaires en vigueur.

La CCVA exerce les attributions suivantes :

- autoriser l'acquisition des véhicules administratifs, pour les ministères ainsi que pour la Présidence de la République, en dehors des programmes ;
- autoriser les agents occupant des fonctions importantes, ne bénéficiant pas de véhicule de fonction et n'ayant pas la possibilité d'utiliser des véhicules de service de se déplacer par leurs propres véhicules avec, en contrepartie, le bénéfice d'une indemnité kilométrique ;
- autoriser l'immatriculation dans la série civile les véhicules, notamment ceux de sécurité ou du parc de la Présidence de la République ;
- délivrer une autorisation spéciale de conduire un véhicule administratif déterminé à des agents administratifs titulaires de permis de conduire.

## II- Constats et propositions de mesures correctives

L'intégration de certaines entités (autorité administrative indépendante, agences) dans le champ d'application du décret du 30 juin 2008 manque de pertinence, compte tenu du statut juridique de ces structures. En effet, l'application de ce texte génère une réelle inefficacité et crée un accroissement inconsidéré des charges (entretien, réparation, rémunération et chauffeurs). Compte tenu de tout ce qui précède, l'IGE propose l'élaboration d'un cadre juridique spécial pour les véhicules de ces entités.

D'une manière générale, les investigations de l'IGE en matière de véhicules administratifs l'ont conduit à constater que :

- des abus sont également notés dans la distribution des véhicules acquis sur fonds publics à coup de milliards et donnés à des griots, des chefs religieux ainsi qu'à d'autres particuliers ;
- l'acquisition de véhicules administratifs se fait sans tenir compte des capacités d'absorption des administrations utilisatrices et des dépenses d'entretien, de carburant et de réparation qui en résultent, attestant là des poches de dépenses à évaluer et à rationaliser ;
- le besoin d'une évaluation du parc automobile de l'État, pour procéder à sa rationalisation ;
- le parc automobile de l'État a besoin d'être évalué en vue de sa rationalisation.

Spécifiquement, l'IGE a constaté que la gestion des véhicules administratifs par les plus hautes autorités de l'État a fait l'objet, récemment, de graves dérives, justifiant des propositions de mesures correctives appropriées.

- À cet égard, les conditions cavalières d'acquisition des véhicules à l'occasion du XIe Sommet de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ;
- les conditions dans lesquelles le Ministère de l'Intérieur a acquis des véhicules auprès de la Société T.
- la requête de la Société A. réclamant le paiement des véhicules livrés à l'ancien Président de la République.

**La gestion des véhicules administratifs par les plus hautes autorités de l'État a fait l'objet, récemment, de graves dérives.**

### A. Situation des véhicules concernés

À l'occasion de la tenue à Dakar, du 7 au 24 mars 2008, du XIe Sommet de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), l'ancien Président de la République avait décidé de l'acquisition d'un lot de quarante (40) véhicules destinés au transport des hôtes du Sommet.

L'édit lot se présente comme suit :

- 20 Mercedes dont 6 Mercedes S600, 12 Mercedes S500, 1 Mercedes LS500 et 1 Mercedes E63;
- 20 Lexus L460 ;

Les investigations de l'IGE ont permis d'arriver aux constatations ci-après :

- l'acquisition est déclarée avoir été faite par la société B. à la requête de l'ancien Président de la République ;

— la Société B. a déclaré avoir acheté ces véhicules en Arabie saoudite et les a acheminés à Dakar où ils sont arrivés le 26 mars 2008, soit douze (12) jours après la clôture de l'évènement ;

— le Chef du Parc automobile de la Présidence de la République a bien réceptionné ces véhicules qui ont été ensuite acheminés et gardés au Bataillon du train (BATTRAIN).

Ainsi, sans préjuger de la régularité des conditions de leur acquisition, l'IGE constate que les quarante (40) véhicules déclarés avoir été achetés par la société B. ne font pas partie du lot de deux cent cinquante-neuf (259) véhicules offerts à l'État du Sénégal à l'occasion de la tenue du XIe Sommet de l'OCI.

Au moment où s'effectuaient les dernières investigations sur cette opération, la situation de ces véhicules était la suivante :

— onze (11) véhicules, soit cinq (5) Mercedes et 6 Lexus L460, ont été vendus par la Direction générale des Impôts et Domaines (DGID) sur instruction de l'ancien Président de la République ;

— quatre (4) véhicules, soit quatre (4) Lexus L460, ont été offerts par l'ancien Président de la République à des pays amis du Sénégal ;

— quatre (4) véhicules, soit deux (2) Mercedes et deux (2) Lexus L460, mis à la disposition des chefs religieux ;

— vingt et un (21) véhicules sont disponibles.

Relativement aux vingt et un (21) véhicules disponibles, l'IGE a constaté qu'ils n'avaient pas été immatriculés.

Dès lors, l'IGE fait la proposition ci-après à l'endroit du Ministre de l'Économie et des Finances :

**Faire immatriculer dans la série AD les quatre (4) Mercedes S600, neuf (9) Mercedes S500 et les huit (8) Lexus L460 obtenus par l'État du Sénégal à l'occasion de l'Organisation du XIe Sommet de l'OCI.**

#### *B. Paiement des quarante (40) véhicules par l'État*

Les investigations de l'IGE sur les conditions dans lesquelles l'Etat a payé les quarante (40) véhicules concernés, l'ont amené à faire les constatations ci-après :

— cette prétendue acquisition s'est faite en dehors des services compétents de l'État, notamment la Direction du Matériel et du Transit administratif (DMTA) du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) ;

— c'est un Ministre en fonction qui a été sollicité par l'ancien Président de la République pour, dit-il, préfinancer l'opération ; ce qui forcément le met dans une situation de conflit et de collusion d'intérêts ;

— le Ministre s'est fait payer la somme de 3,7 milliards, après avoir produit une fausse facture et un faux procès-verbal (PV) de réception en lieu et place du Directeur général de la Société B. qui prétend avoir vendu les véhicules à l'État ;

— le paiement au profit de la Société A. dont le Ministre de l'Énergie est administrateur unique, s'est fait sur la base d'une avance de trésorerie

d'un montant de 3,7 milliards versés, sur instruction de l'ancien Président de la République ;

— alors que le paiement a été déjà fait au profit du responsable de la Société A., le Directeur général de la Société B. a présenté une facture datée du 21 janvier 2008 pour réclamer le même montant ;

— s'agissant de la réclamation du Directeur général de la Société B., son attitude soulève un paradoxe, car, aux termes du protocole d'accord précité, il :

- reconnaît avoir été préfinancé par la société A. ;

- était informé du paiement de trois milliards sept cent millions effectué au profit de la société A. pour l'achat des quarante (40) véhicules ;

- a perçu la somme de quatre cent cinquante-sept millions deux cent quatre-vingt mille (457 280 000) francs CFA, en contrepartie des différents frais engagés dans l'achat des véhicules et pour solde de tout compte ;

- a signé pour sa Société B. avec le Secrétaire général de la Présidence de la République qui représentait les intérêts de l'ancien Président de la République un protocole duquel il ressort que le versement de cette somme mettait définitivement fin à toute réclamation, sous quelque forme que ce soit, de la Société B. **Il vaut quitus final** ;

- s'était engagé à ne plus évoquer cette affaire.

Or, malgré les termes non équivoques de ce protocole, le Directeur général de la Société B. continue de demander à l'État de lui payer la somme de trois milliards sept cent millions (3 700 000 000) de francs CFA.

**Au total, pour l'IGE, il s'est agi de manœuvres frauduleuses impliquant de très hautes autorités de l'État, ayant causé à l'État un préjudice financier direct de trois milliards sept cent millions (3 700 000 000) de francs CFA.**

### ***C. Propositions de mesures correctives***

Compte tenu de tout ce qui précède, l'IGE a proposé les mesures correctives ci-après :

— une vérification fiscale de la Société A., Société anonyme unipersonnelle, bénéficiaire, en 2008, du virement du Trésor public de trois milliards sept cent millions (3 700 000 000) de francs CFA, au titre d'un préfinancement qu'il aurait fait dans le cadre de l'achat de véhicules ;

— l'ouverture d'une information judiciaire sur les faits constatés et concernant toutes les personnes impliquées.

Par ailleurs, des doutes subsistent sur l'origine réelle des véhicules à savoir si les quarante (40) véhicules avaient été effectivement achetés par le Sénégal ou offerts par des pays amis, notamment le Royaume d'Arabie saoudite.

Malgré certaines pièces fournies, en apparence que les quarante (40) véhicules ont été achetés et les dénégations des acteurs, il subsiste un doute sur l'origine des véhicules.

En effet, beaucoup d'éléments font penser que les véhicules auraient pu être offerts en d'autres circonstances ou acquis sur la contribution financière effectivement de l'Arabie saoudite. Cette forte présomption est basée sur le fait que :

- l'État du Sénégal a été amené à supporter les frais de débarquement, de dépôtage et de livraison des quarante voitures. Or, dans les normes, si les véhicules avaient été achetés en prix CAF, toutes ces opérations auraient été à la charge du fournisseur, l'État se contentant simplement de les réceptionner ;
- la Société B. n'a pas été capable de produire les factures de ses fournisseurs ;
- le fait pour le responsable de la Société B. d'avoir reçu de l'ancien Président de la République les quatre cent cinquante-sept millions deux cent quatre-vingt mille (457 280 000) francs CFA en contrepartie des francs engagés dans « l'achat » des véhicules et cela pour le solde de tout compte, prouve encore une fois que les véhicules n'ont pas été vendus par B., car il aurait réclamé 3,7 milliards et non 457,278 millions ; d'autant qu'il s'est engagé, à travers un protocole d'accord et devant ses avocats à ne plus évoqué cette affaire ; que le versement ainsi reçu vaut quitus final. Tout se passe comme s'il s'est agi d'un montage frauduleux qui, en réalité, ne repose sur aucune vente ;
- la Société B. dit avoir acheté les 40 véhicules (Mercédès & Lexus) en Arabie saoudite alors que les dix (10) véhicules n'y sont pas fabriqués ;
- l'ANOCI, agence spécialement créée pour l'Organisation du XI<sup>e</sup> sommet de l'OCI, ne s'est pas occupée de cette opération ;
- à défaut de l'ANOCI, la Direction du Matériel et du Transit administratif n'a pas été désignée ;
- c'est une Société privée A., appartenant à un Ministre en exercice qui a été sollicitée pour préfinancer une autre Société privée B. ;
- il a été donné l'ordre de payer la Société ayant « préfinancé » au détriment de celle qui a « acheté », en l'absence d'un contrat le prévoyant ;
- A. dont le Directeur général reconnaît le préfinancement (et donc l'achat par B.) a produit une fausse facture et un faux bordereau de livraison pour se faire payer ;
- le Directeur général de B. a attendu trois années après la livraison des voitures et environ six (06) mois après le départ de Monsieur l'ancien Président de la République pour demander à être payé.

Pour toutes ces raisons, l'IGE propose que les investigations se poursuivent sur cette opération. **À cet effet, elle recommande à la Présidence de la République de :**

**Prescrire au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de faire continuer les investigations afin de déterminer si vingt (20) véhicules de marque Mercedes et vingt (20) Lexus L460 ont été ou non offerts à l'État du Sénégal.**

**La mise en œuvre effective et la généralisation de la comptabilité des matières garantissent une meilleure gestion et un meilleur contrôle des ressources matérielles ainsi que des transactions financières de l'État.**

### III- Recommandations

#### A. *Consolider la comptabilité des matières*

L'Inspection générale d'État a constamment été au cœur de contrôles et de réformes visant à introduire et à consolider une comptabilité des matières fonctionnelle et efficace au sein de l'État. Sur ce chemin, les obstacles et les résistances n'ont pas manqué. Cette forme de comptabilité, résolument appliquée, est une source de transparence et, à bien des égards, facilite non seulement le contrôle, le suivi et la traçabilité des ressources matérielles de l'État, mais aussi de ses transactions financières. Cependant, des efforts restent encore à faire pour une généralisation de l'application des principes et règles de la comptabilité des matières dans l'administration.

#### Encadré n°6

#### **Normes, bonnes et meilleures pratiques généralement reconnues en matière de gestion des ressources matérielles et de tenue de la comptabilité des matières**

(sources : instruction n°4 du 8 mars 1988, décret n°81- 844 du 20 août 1981

- Tenir une comptabilité des mouvements d'entrée, de sorties et d'inventaire des matières acquises.
- Prendre en balance d'entrée, en début de gestion, de l'existant arrêtée à la fin de la gestion précédente, dans un procès-verbal d'inventaire ;
- Enregistrer les mouvements de la gestion dans des documents appropriés tels que le livre journal où sont portées chronologiquement toutes les opérations, le grand livre des comptes, sous forme de registre ou de fiches.
- Nommer l'administrateur des matières par un acte réglementaire et l'installer dans ses fonctions.
- Nommer un comptable des matières et, à la suite de son installation, dresser un procès-verbal portant inventaire de l'existant par une commission compétente.

#### **Acquisition des matières à titre onéreux ou gratuit**

- S'assurer de l'entrée des matières acquises à titre onéreux dans l'existant pour le prix d'achat augmenté le cas échéant, des frais accessoires.
- S'assurer de l'entrée des matières acquises à titre gratuit dans l'existant avec à l'appui un procès-verbal de réception établi pour servir de pièce justificative.

#### **Réception des matières**

- Faire réceptionner les matières d'une valeur importante par une commission de réception dûment nommée.

**Assoir un dispositif organisationnel qui assure une bonne séparation des tâches**

- Faire signer le procès-verbal de réception (par tous les membres de la commission de réception) et après réception, le faire viser, s'il y a lieu, par les services compétents du Ministère des Finances.

### **Normes, bonnes et meilleures pratiques de comptabilité des matières**

#### **Utilisation**

- Assurer l'entrée des matières acquises dans l'existant. Indiquer sur chaque bon d'entrée si l'achat est effectué en vertu d'une convention verbale (achat sur facture) ou de marché, le numéro et la date du procès-verbal de réception ou d'approbation du marché.

- Établir, dès la fin des opérations de réception, au vu du procès-verbal de réception, les bons d'entrée requis.

- Certifier sur les bons d'entrée que les matières objet de ces bons sont bien entrées dans l'existant.

- Veiller à ce que tous les bons d'entrée soient revêtus de la déclaration de prise en charge du comptable des matières.

- S'assurer que les objets entrés dans l'existant à titre gratuit à la suite d'une donation ont occasionné à une réception et une prise en charge selon la procédure définie ci-dessus.

- S'assurer que les matières qui entrent dans l'existant sont décrites sur des documents comptables, en quantité et en qualité, et sont justifiées par une ou plusieurs pièces probantes émanant du fournisseur ou d'un tiers étranger au service.

- Porter les mentions de qualité (nombre d'unités, volume, poids, surface, etc.) sur les documents comptables.

- Veiller à ce que les caractéristiques des matières (année de construction, marque, genre, type, etc.) ainsi que leurs prix unitaires figurent sur ces documents comptables.

- Asséoir un dispositif organisationnel qui assure une bonne séparation des tâches de telle sorte :

- i) que le gestionnaire des stocks soit indépendant des services achats, de la réception, de l'inspection, de la distribution et de la tenue des comptes ;

- ii) que les stocks et matériels ne soient distribués qu'aux personnes autorisées, sur la base de demandes approuvées et faire émarger les détenteurs de stocks sur des bons de prise en charge ;

- iii) qu'il soit apposé une pluralité de signatures sur les bordereaux de livraison et de PV de réception de sorte à présumer que plusieurs personnes procèdent à la réception des biens.

- Procéder, périodiquement, à des contrôles spéciaux sur le matériel ou sur la tenue des dossiers, par exemple, pour les articles pouvant être facilement volés, les matériels empruntés ou prêtés, les armes à feu ou autres matériels dont l'usage doit être surveillé.

**Procéder, périodiquement, à des contrôles spéciaux**

**Tenir un registre spécial ou des fiches de stock.**

**- Procéder à l'analyse de la pénurie des stocks.  
- Examiner périodiquement les stocks.  
- Comparer la fréquence d'utilisation des fournitures**

- Tenir un registre spécial ou des fiches de stock et procéder à des inventaires périodiques permettant de comparer l'existant avec les fiches stocks.
- Procéder à l'analyse de la pénurie des stocks pour en déterminer les causes, les conséquences pour éviter que de tels évènements ne se reproduisent.
- Examiner, périodiquement, notamment en fin d'année, les stocks pour déterminer les articles désuets, inutiles ou excédentaires, à réformer.
- Comparer la fréquence d'utilisation des fournitures et matériels à une norme de fréquence prévue et déterminée, à l'avance.
- S'assurer qu'il existe des mesures de protection et de sécurité suffisantes pour le matériel, les locaux, au niveau de l'entreposage et au cours des expéditions.
- Évaluer l'option qui consiste à recourir à une unité interne chargée de l'entretien ou à un fournisseur extérieur, sur la base d'une analyse des coûts et des gains d'opportunité.
- S'assurer du respect de la nomenclature des comptes de matières et de classement dans le processus de comptabilisation.
- Veiller à officialiser la nomenclature de comptabilisation des matières déjà prévue par les règlements sur la comptabilité des matières.

**Évaluer l'option qui consiste à recourir à une unité interne chargée de l'entretien ou à un fournisseur extérieur**

## B. Optimiser les critères de bonne gouvernance

Les propositions allant dans ce sens sont les suivantes :

- application plus résolue des textes relatifs aux véhicules administratifs ;
- mise en place d'un logiciel de suivi du parc afin de renforcer le contrôle de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA) ;
- audit physique du parc automobile, englobant les acquisitions, les dons, les immatriculations, les autorisations spéciales, les réformes de véhicules, en somme tout le cycle de gestion, les dimensions liées à la gestion financière, aux bénéficiaires, aux processus et gains ou pertes, voire les coûts d'opportunité, le système d'information de gestion ;
- informatisation, par un logiciel de gestion et de suivi, du parc automobile de l'État, pour une gestion maîtrisée du parc automobile, sous l'égide de la DMTA, rendant disponible un fichier général exhaustif et fiable et permettant la connaissance exacte du parc, à tous les niveaux, l'État central et ses démembrements ;
- mesures pertinentes pour une autonomie, des performances accrues et l'amélioration de la performance de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA), voire une meilleure efficacité de la réglementation ;
- élaboration d'un manuel de procédures permettant, au terme de

**Élaborer un manuel de procédures permettant une formalisation accrue, un fonctionnement basé sur des procédures partagées et connues de tous ses membres, et un relèvement du niveau d'assurance-qualité, de prise de décision, de suivi-évaluation.**

son approbation, une formalisation accrue, un fonctionnement basé sur des procédures partagées et connues de tous ses membres, un relèvement du niveau d'assurance-qualité, de prise de décision, de suivi-évaluation ;

— enfin, sortir les autorités administratives indépendantes du champ d'application de la réglementation sur les véhicules administratifs, compte tenu de leur statut juridique et leur fixer des procédures d'acquisition et de gestion spéciales dans le respect des règles de transparence et d'efficacité.

## Chapitre 3

### Gestion foncière, droit de propriété et aménagement du territoire

La terre a toujours fait l'objet de convoitises et a été à la base de plusieurs conflits. C'est la raison pour laquelle elle a, souvent, constitué une préoccupation pour le législateur qui lui a, ainsi, consacré l'une des plus anciennes réglementations.

L'importance du droit de propriété est d'ailleurs telle que le colonisateur l'a très tôt introduit dans ses colonies, dès la fin des conquêtes, à l'effet d'organiser l'exploitation de ces terres nouvelles.

Quand le Sénégal a accédé à la souveraineté internationale, le constituant, conscient de l'importance des intérêts en jeu, a compris les règles de gestion de la terre dans les matières relevant de la loi. En conséquence, aux termes de l'article 67 de la Constitution de la République du Sénégal, du 7 mars 1963, « *la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ».

La réglementation héritée du Colonisateur, maintenue en l'état par endroit et adaptée aux préoccupations du Sénégal et codifiée, dans certains secteurs, a été complétée par le régime original du domaine national. À travers toute cette architecture juridique, le souci du législateur a été l'utilisation de la terre comme instrument de promotion du développement économique et social du pays, dans le respect des droits des tiers.

L'objectif de faire de la terre un instrument de développement économique et social du Sénégal, dans le respect des droits des tiers, n'a cependant pas été atteint du fait du déphasage de certaines dispositions par rapport à l'environnement économique et juridique. Il s'y ajoute certains dysfonctionnements constatés dans l'application des dispositions régissant le foncier et le domanial et ce, aussi bien par l'autorité centrale que par les autorités décentralisées.

**Il y a un déphasage entre certaines dispositions juridiques et l'environnement économique ainsi que certains dysfonctionnements dans l'application des textes qui entravent l'objectif de faire de la terre un instrument de développement économique et social du Sénégal.**

#### I- Constats

##### A. Cadre juridique inadapté

Le rythme de développement économique et social d'un pays est fonction des investissements qui y sont réalisés ; ces derniers dépendent des conditions offertes aux porteurs de projets qu'il faut, en conséquence, rassurer. Pour l'investisseur, plus que la rentabilité de son projet, c'est la sécurité de son investissement et la célérité dans la mise à disposition des moyens de réalisation de celui-ci qui sont déterminantes.

À ce niveau, le Sénégal connaît des limites certaines du fait de dispositions sources de lenteurs et de blocage des investissements, avec la survie du décret foncier du 26 juillet 1932 et l'inadaptation des droits concédés aux affectataires des terres du Domaine national.

## **1. Survivance du décret foncier du 26 juillet 1932**

Le décret portant régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française organisait pour le Sénégal la conservation et la publicité de la propriété et des droits fonciers sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation. Il date du 26 juillet 1932 et a été promulgué par l'arrêté n° 835.A.P du 12 avril 1933.

**Pour donner son plein effet  
à la loi n° 2011-07 du 30  
mars 2011 portant régime  
de la propriété foncière,  
son décret d'application  
doit être pris dans les  
meilleurs délais.**

Il a survécu à toutes les réformes entreprises par le Sénégal indépendant, jusqu'à la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

Il se posait alors un problème de forme et surtout d'un formalisme qui, inutilement, allongeait les procédures d'immatriculation, ce qui pouvait décourager les investisseurs, en créant une insécurité dans les relations juridiques.

En effet, cette procédure de publicité qui pouvait durer, au minimum, quatre (04) mois n'était plus nécessaire dans la mesure où, seul l'État a la possibilité de requérir l'immatriculation des dépendances du Domaine national, avec l'expiration, depuis 1966, du délai de régularisation accordé aux titulaires de droits coutumiers.

Cependant, il est à constater que le problème reste entier avec l'absence d'un décret d'application de ladite loi, créant un vide juridique, si on sait que le décret de 1932 est abrogé alors que les règles qui organisent la procédure d'immatriculation ne sont pas fixées. En conséquence, il y a lieu, sauf à vider la loi de sa substance, de prendre cet acte.

## **2. Inadaptation des droits des affectataires des dépendances du domaine national**

Le Domaine national est constitué des terres non immatriculées et ne dépendant pas du domaine public. Institué par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, il comprenait 98% de la superficie du territoire national et avait pour objet de lutter contre le « lamanat » qui constituait un frein à l'utilisation de la terre pour le développement économique et social du pays.

Pour le législateur, cette réforme devait permettre de retirer l'essentiel de la terre des mains d'une minorité (les lamans / lamanat) qui la gérait en vertu du régime traditionnel de la tenure des sols et, surtout, de la mettre à la disposition de ceux qui étaient en mesure de la mettre en valeur. C'est ainsi que les populations ont désigné, pour gérer leur terroir, leurs représentants au Conseil rural, organe délibérant de la Communauté rurale, et qui disposent du pouvoir d'affecter et de désaffecter les terres.

Ce titre d'occupation par l'affectataire est cependant précaire parce que ne dépendant que d'une simple délibération du Conseil rural. De ce fait, il n'offre pas à l'investisseur une garantie réelle nécessaire, susceptible de lui ouvrir les portes du crédit bancaire. Il en découle qu'en dépit de l'importance des capitaux investis dans les barrages sur le fleuve Sénégal et dans les autres zones spécialement aménagées, le potentiel foncier demeure sous-utilisé.

**La solution à ce problème est de prendre les mesures adéquates susceptibles d'attirer les investisseurs sans spolier les populations autochtones de leur droit sur la terre.**

À cet effet, il pourrait être procédé à l'immatriculation de l'ensemble des terres aussi bien en zone urbaine que dans les zones de terroir; sur la base d'un bon cadastre rural, mais en maintenant le pouvoir de gestion d'une partie de celles-ci aux populations intéressées.

**Il s'agirait de prévoir deux grandes zones à distinguer en fonction de leur mode de gestion.**

Une zone comprendrait les périmètres des villages, leur zone d'extension ainsi que les zones d'exploitations individuelles et familiales et une autre serait dédiée aux investissements intensifs. Celle-ci serait gérée par les services de l'État, alors que celle-là resterait sous la gestion des populations à travers leurs représentants locaux.

### **B. Dysfonctionnements constatés**

#### **1. Dysfonctionnements au niveau de l'autorité centrale**

Il est question de la violation du droit de propriété et du non-respect des plans d'aménagement.

##### **a) Violation du droit de propriété**

Dans le cadre de la réalisation de ses projets d'équipement du pays, il a souvent été fait état de l'occupation, par la puissance publique, de terrains de particuliers, sans le versement d'une indemnité juste et préalable comme prescrit par la loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, prise en application de l'article 15 de la charte fondamentale du Sénégal. Ledit article protège, en effet, la propriété privée, en disposant que « *Le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement déclarée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité* »

C'est ainsi qu'un recensement, effectué par l'Inspection générale des Finances, du Ministère de l'Économie et des Finances, a permis de déterminer une dette de l'État d'un montant de plus de vingt et un milliards (21 000 000 000) de francs CFA, due au titre des indemnisations. L'État devrait en conséquence prendre les mesures pour épouser cette dette, car il n'est pas souhaitable qu'il viole la loi.

##### **b) Non-respect des plans d'urbanisme**

Les plans de lotissement prévoient, conformément aux normes d'urbanisme et en fonction de l'importance de la population à accueillir, des zones d'équipement et des emprises de voirie. Toutefois, on constate assez souvent que ces dispositions ne sont pas respectées. En effet, les violations sont, soit du fait des services de l'État, soit du fait des particuliers.

**Mettre en place un cadastre rural afin d'immatriculer l'ensemble des terres.**

**L'Etat a l'obligation de payer les dettes dues au titre des indemnisations dans le cadre des expropriations pour cause d'utilité publique.**

**Des espaces initialement prévus pour des équipements collectifs sont fréquemment détournés de leur destination avec la complicité des agents de l'État.**

### **i) Du fait de l'État**

Lorsqu'un lotissement est réalisé par un particulier, il est autorisé sous réserve de l'attribution, en pleine propriété et à titre gratuit à l'État, des emprises de voirie et des zones d'équipement. Cet acte doit d'ailleurs être inscrit par le Conservateur de la Propriété et des Droits fonciers compétent, avant ceux constatant la cession des parcelles à usage d'habitation.

L'IGE signale assez souvent dans ses rapports, un détournement de destination de l'espace initialement prévu pour les équipements collectifs du fait de la complicité de certains agents de l'État.

### **ii) Du fait des particuliers avec la défaillance de l'État**

La comparaison des plans d'urbanisme de nos villes avec l'occupation réelle de l'espace donnerait des résultats surprenants du fait d'un empiètement quasi systématique sur le domaine public de la part des particuliers et de certains promoteurs immobiliers, ce qui a pour conséquence de réduire considérablement l'emprise des voies prévues pour la circulation.

Ceci est d'autant plus inadmissible que les services de l'État, notamment ceux du Ministère de l'Urbanisme, chargés de la police de l'occupation du sol, disposent des moyens juridiques nécessaires pour mettre un terme à ce phénomène.

## **2. Dysfonctionnements au niveau des collectivités locales**

Les dysfonctionnements constatés au niveau des collectivités locales ne concernent que les communes et les communautés rurales.

### **a) En ce qui concerne les communes**

#### **i) Interventions intempestives des autorités municipales dans la gestion des dépendances du domaine privé de l'Etat**

Il a été souvent constaté que certains maires procèdent à des opérations de lotissement de terrains appartenant à l'État et attribuent des parcelles en violation flagrante des dispositions de la loi. Ce comportement des autorités municipales encouragées par l'impunité ne saurait se justifier par une méconnaissance de la réglementation. En effet, il est constaté qu'à ce jour aucune sanction n'a été notée au titre de ces manquements, malgré leur dénonciation et l'insécurité juridique dans laquelle ils installent les attributaires de parcelles. Or, en cette matière, les maires n'ont compétence que pour présider la Commission de distribution des parcelles de terrain issues des dépendances du Domaine national situées dans le périmètre de leur collectivité.

**Certaines autorités municipales, assurées de l'impunité, s'ingèrent dans la gestion du domaine privé de l'État.**

#### **ii) Gestion irrationnelle de la voirie**

Au titre des permissions de voirie, les communes organisent l'occupation des emprises du domaine public de circulation terrestre, les alentours des établissements scolaires et des mosquées, en installant des souks, limitant la mobilité urbaine et défigurant les villes.

Ces comportements sont de nature à réduire l'efficacité de l'action de l'État dans sa quête d'un meilleur cadre de vie pour ses citoyens. En

conséquence, il y a lieu de rappeler la nécessité de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires pour pouvoir assurer aux occupants des établissements humains un environnement propice au développement économique et social.

### **b) Au niveau des communautés rurales**

Contrairement aux zones urbaines, les zones de terroir sont gérées par le Conseil rural qui les administre par voie d'affectation, sur délibération, ce qui suppose une maîtrise de la réglementation et des moyens de gestion comme un bon cadastre rural ; ce qui, malheureusement, n'est pas le cas.

Les conseillers ruraux qui, pour l'essentiel, sont issus du milieu rural conservent leur reflexe et sont plus enclins à maintenir les anciens types de rapports que de poser de nouvelles règles de gestion de la terre. C'est ainsi qu'en réalité cette réforme n'a pas encore produit tous ses effets.

**L'absence d'un cadastre rural ne permet pas une détermination exacte des limites des différentes collectivités et est à l'origine :**

- d'affectation de terres dont la superficie est supérieure à ce qui est disponible ;
- de l'aménagement par certains maires d'un lotissement dont l'assiette est située sur le territoire d'une Communauté rurale ;
- de la délivrance d'une autorisation de construire par un maire sur un terrain situé dans une commune contiguë.

## **II- Recommandations**

**Face à ces constats, l'Inspection générale d'Etat a fait les recommandations suivantes :**

- parachever la réforme foncière, en prenant le décret d'application de la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière qui doit raccourcir les délais de publicité ;
- procéder à la refonte de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national et ses décrets d'application pour que la terre puisse servir de levier au développement économique et social du pays ;
- modifier la loi n°76-66 du 02 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'État et son décret d'application n°81-557 du 21 mai 1981, afin de réduire les délais de traitement des dossiers ;
- doter l'Administration du Cadastre de moyens humains et matériels adéquats et adopter un programme pluriannuel de réalisation du cadastre ;
- doter de moyens adéquats les services du ministère chargé de l'Urbanisme et leur demander de se concentrer davantage sur l'une de leurs missions premières qui est d'assurer la police de l'occupation du sol ;
- ordonner aux services déconcentrés de l'État de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en matière de gestion domaniale.

## Deuxième partie

### GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le cadre juridique de la gouvernance financière est constitué par un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires (Constitution, loi organique relative aux lois de finances, lois de finances, textes réglementaires fixant les règles de la comptabilité publique, directives de l'UEMOA, etc.).

Les réformes financières qui s'inscrivent dans cet environnement constituent la pièce maîtresse de la conception technico-gestionnaire de la gouvernance. En effet, c'est dans le cadre stratégique de cette approche que s'inscrivent les réformes s'inspirant du nouveau contexte du libéralisme économique. Les premières réformes se déclinaient sous la forme de Plans d'Ajustement structurel (PAS) ayant, entre autres objectifs, la rationalisation de la dépense publique et l'équilibre des comptes de l'État.

Le Sénégal, à l'instar de la plupart des États africains anciennement colonisés par la France, a adopté le modèle du budget de moyens, plus soucieux de l'utilisation régulière des crédits alloués que de la réalisation d'objectifs qui, souvent, ne sont que très vaguement définis. Les initiatives en cours visant à changer de paradigme en la matière, pour instituer des budgets de programmes ou par objectifs, au moyen des Cadres de Dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT), restent encore très timides et leurs résultats, quoique non négligeables, sont encore à améliorer, d'où l'exigence et la nécessité d'une décentralisation plus poussée des procédures budgétaires et d'une responsabilisation des gestionnaires.

Relativement au maillage législatif et réglementaire très serré des procédures budgétaires, en particulier celles qui sont relatives à la dépense publique, il a fait l'objet de nombreuses violations, notamment au cours des dix dernières années, de la part de certains autorités et gestionnaires publics. C'est ainsi qu'au terme de ses missions sur l'audit de la dette publique, réalisées entre 2009 et 2011, l'Inspection générale d'État a constaté des dérives particulièrement importantes dans le cadre de l'exécution de la loi de finances.

Sur la base des observations qui précèdent, cette deuxième partie du rapport développera les points suivants :

- constats des cas illustratifs de la mal gouvernance en matière économique et financière et propositions de mesures correctives
- actes caractéristiques et causes de la mal gouvernance financière ;
- recommandations pour une meilleure gouvernance en matière économique et financière.

## Titre 1

### **CONSTATS : CAS ILLUSTRATIFS DE LA MAL GOUVERNANCE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET PROPOSITIONS DE MESURES CORRECTIVES**

Les investigations de l'IGE l'ont amené à constater de nombreux cas de mal gouvernance en matière économique et financière et à faire, pour les constats ainsi effectués, des propositions de mesures correctives, c'est-à-dire, des recommandations spécifiques aux cas concernés.

Les plus illustratifs de ces cas ont été constatés dans les situations ci-après :

- l'audit et la vérification de la dette publique intérieure ;
- les vérifications et enquêtes relativement à la contractualisation de la gestion des services publics ;
- *les vérifications et enquêtes menées dans différents secteurs, dans des entreprises publiques, sur des activités publiques ou les conditions d'exercice de leurs compétences par des ministres, révélant des pratiques manifestes de fraude, abus, gaspillage, corruption et blanchiment de capitaux.*

### **Chapitre 1 Mal gouvernance relativement à la dette publique intérieure**

L'Inspection générale d'État a mené une activité importante portant sur l'audit et la vérification de la dette publique intérieure. Par une série de missions d'envergure gouvernementale, elle a pu collecter une variété de données et analyser plusieurs situations financières.

Dans le cadre de l'audit de la dette publique intérieure, l'IGE ne s'est pas limitée à un recensement de la dette. Elle est allée plus loin en procédant au contrôle de l'effectivité des fournitures et prestations. L'accent a été mis sur les causes et la nature de la dette supposée régulière, d'une part, et à celle qui s'est révélée irrégulière, d'autre part.

Le traitement de la question relative de la validité des créances révèle certaines contradictions dans les textes.

En effet, l'article 17 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration (COA) dispose : « *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.* »

*Cependant, l'alinéa 2 de cet article atténue la disposition en proscrivant : « L'inexécution de cette obligation n'est pas opposable au cocontractant de l'administration. »*

En outre, les articles 18, 22 et 24 nouveaux du COA disposent qu'un contrat est nul et de nullité absolue lorsqu'il a été conclu :

- lorsque la conclusion d'un contrat est soumise à une autorisation préalable, la violation de cette obligation entraîne la nullité du contrat ;
- le contrat conclu par une autorité administrative est nul. La nullité est absolue ;
- (...) le non-respect des formalités de publicité prescrites et la violation du principe d'égalité de traitement des candidats aux commandes publiques par les acheteurs publics entraînent la nullité de la procédure de passation ou du marché passé, à la requête de toute personne intéressée au déroulement normal de la procédure.

Cette disposition est elle-même tempérée par l'alinéa 2 de l'article 45 qui dispose : « En cas de défaut de conclusion ou d'approbation du contrat, même en l'absence de faute, le titulaire du marché peut obtenir une indemnité si les prestations ont été fournies avec l'assentiment de l'Administration et lui ont profité. »

La portée de cette dernière disposition est restreinte par l'article 18 de la loi de n° 2007-32 du 27 décembre 2007 portant loi de finances pour l'année 2008 qui précise que la disposition précitée du COA relative à l'indemnité ne s'applique qu'aux fournitures, services ou travaux d'un montant inférieur ou égal à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA.

L'exploitation de ces textes a permis de distinguer trois catégories de dettes :

— une dette régulière à payer ; elle correspond à des dépenses exécutées par des personnes habilitées à cet effet sur la base de crédits suffisants, dans le respect des procédures fixées avec des fournitures ou prestations effectives ;

— une dette qui doit faire l'objet de négociation ; elle renvoie à des dépenses exécutées par des personnes habilitées à cet effet avec des prestations ou fournitures effectives, mais en violation de règles de procédures substantielles ;

– et une dette irrégulière à rejeter ; elle correspond à des dépenses exécutées en violation de toutes les règles de procédures et marquées par un caractère fictif des fournitures ou prestations affirmées.

## I - Constats

À l'issue des investigations sur la dette, l'IGE a fait les principales constatations suivantes :

### A - Constats relatifs à la dette régulière

**Des ponctions de crédits ont réduit les montants des autorisations budgétaires initialement prévus, alors que les dépenses ont été déjà engagées.**

La dette régulière découle parfois des ponctions opérées sur les crédits alors que les dépenses avaient été déjà initiées. Dans ce cas de figure, l'IGE a estimé que la responsabilité du paiement des dépenses ne pouvait incomber qu'au Ministère de l'Économie et des Finances. En effet, ces ponctions budgétaires opérées à l'insu des gestionnaires étaient intervenues après la phase de l'engagement et après l'émission des titres de créances et de certification par le système d'information du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Le titre de créance informe le fournisseur ou le prestataire que les crédits existent, qu'ils ont été bloqués pour la dépense et que celle-ci peut être exécutée. Le titre de certification délivré à l'administrateur de crédits l'informe que sa proposition d'engagement est acceptée et qu'il peut demander au fournisseur ou prestataire d'exécuter la commande.

### B - Constats relatifs à la dette irrégulière

- une prolifération et un recours irrégulier à des avances de trésorerie ;
- un placement des fonds publics hors des circuits du Trésor ;
- une absence de rigueur dans le suivi de l'exécution budgétaire ;
- un déficit de communication entre agents chargés de l'exécution du budget ;
- une absence de référence au cadre juridique réglementaire applicable aux dépenses publiques due à une ignorance ou à un défaut de maîtrise de la réglementation en la matière ;
- un endettement plus important à l'échelon central au niveau des ministères de l'Enseignement supérieur, de la Santé et des Forces armées ;
- des dettes importantes recensées au niveau de certaines agences et établissements publics ainsi qu'au niveau de certaines sociétés nationales telles que la SENELEC ;
- des dépenses importantes ont été effectuées sans couverture budgétaire au niveau de certains départements ministériels.

*Le tableau ci-dessous en donne une illustration :*

Entités	Montants
Ministère de l'Agriculture	120 797 083
Ministère de l'Intérieur	13 046 017 939
Ministère de la Santé et de la Prévention	3 726 352 848
Ministère de l'Économie maritime	349 618 476
Ministère des Sénégalais de l'Extérieur et Ministère de l'Artisanat et du Tourisme	640 694 957
Ministère des Infrastructures terrestres	134 158 343

Au niveau des départements ministériels cités ci-dessus, certaines des fournitures ont été livrées, certains des travaux ou prestations de service effectués, alors que les crédits y afférents n'existaient pas.

Au cours des missions de vérification portant sur la dette intérieure, l'IGE a cependant constaté que les ponctions budgétaires opérées par le Ministère de l'Économie et des Finances ont été souvent invoquées pour expliquer les divers « dépassements budgétaires ». C'est le cas notamment au Ministère de l'Intérieur où, au cours de la gestion 2008, des crédits ont été ponctionnés à la suite à la lettre circulaire n° 0008/PM/CAB du 19 mai 2008.

Au niveau de ce département ministériel, les dépenses hors budget s'élevaient en 2008 à 13 046 017 939 F CFA, l'Inspection générale d'État, après avoir vérifié si d'éventuelles ponctions expliquaient fondamentalement ces dépenses extra budgétaires, a constaté ce qui suit :

- une réduction en 2007 et en 2008 des crédits de la Direction générale de la Sécurité nationale (DGSN), mais pour des montants largement en deçà du total des dépenses non engagées ;
- une baisse des crédits de la DAGE de vingt-huit millions cinq cent huit mille huit cent soixante (28.508.860) francs CFA en 2007.

Au Ministère chargé de la Santé, l'Inspection générale d'État a relevé que vingt deux (22) établissements de santé accusaient un endettement estimé à quatorze milliards deux cent quatre millions quatre cent quatre-vingt cinq mille six cent dix (14 204 485 610) francs CFA constitué d'arriérés dus aux fournisseurs, à l'État et aux institutions de Prévoyance

sociale.

De façon globale, cette dette pouvait être estimée à dix-sept milliards neuf cent trente millions huit cent trente-neuf mille quatre cent cinquante-huit (17 930 839 458) francs CFA au 31 décembre 2008, car les dépenses hors budget s'élevaient à trois milliards sept cent vingt-six millions trois cent cinquante-deux mille huit cent quarante-huit (3 726 352 848) francs CFA.

## **II - Causes d'endettement dépassant les paramètres de l'exécution de la loi de finances**

**Les avances de trésorerie et les fonds publics placés hors des circuits du Trésor constituent des causes d'endettement.**

Au-delà des faits constitutifs de la dette, l'Inspection générale d'État a identifié d'autres causes d'endettement qui dépassent les paramètres financiers et budgétaires. Il s'agit notamment de questions complexes concernant les choix de management, la gestion et l'optimisation et le recours irrégulier à des avances de trésorerie.

L'IGE s'est particulièrement intéressée aux avances de trésorerie et aux fonds publics placés hors des circuits du Trésor.

Ainsi, elle a relevé que le fonctionnement de plusieurs projets et programmes a été perturbé par des mouvements de fonds contradictoires : d'une part, des ponctions opérées sur les crédits alloués et, d'autre part, des avances de trésorerie non justifiées.

Il s'est ainsi avéré qu'en dépit du caractère exécutoire de la loi de finances, les dotations initiales avaient souvent fait l'objet de ponctions par décrets de virement ou de régularisation d'avances déjà consenties.

## **III - Propositions de mesures correctives**

**Ces pratiques qui constituent des dérapages graves pouvant cacher diverses formes de malversations financières avaient donné lieu à des propositions de sanctions administratives et pénales non suivies d'effets.**

Sans préjudice des recommandations formulées plus loin, tendant à une meilleure gouvernance du secteur, l'IGE propose ce qui suit :

- certaines prestations et fournitures relevant de commandes et de réceptions fictives constatées constitue une dette irrégulière. Elle n'est pas exigible et doit être rejetée ;
- les fautifs et leurs complices doivent faire l'objet de sanctions négatives ;
- le Ministre des Finances doit être auditionné sur les dépenses hors budget.

#### IV - Recommandation

##### **Simplifier la procédure d'exécution des dépenses publiques pour éviter le contournement de la règlementation.**

Au niveau des départements ministériels cités ci-dessus, certaines des fournitures ont été livrées, certains des travaux ou prestations de service effectués, alors que les crédits y afférents n'existaient pas.

## Chapitre 2

# Mal gouvernance relative à la contractualisation de la gestion des services publics

Depuis plusieurs années, les modes contractuels de gestion des services publics se développent et s'adaptent à la complexité de la vie administrative. De plus en plus, l'État peut habiliter une personne morale de droit public ou de droit privé à recourir à la contractualisation pour gérer un service public. Les personnes morales de droit public contractent avec des organismes de droit privé pour leur confier la gestion de service public.

Or, l'IGE a constaté que, dans certains cas, les conventions et contrats de gestion des services publics avaient été conclus en violation des textes constituant le cadre juridique qui régit ces procédés. Dès lors, il paraît indiqué :

- de décrire le cadre juridique de ces procédés ;
- d'analyser quelques cas significatifs de mal gouvernance à l'occasion de la contractualisation de la gestion des services publics ;
- et d'en tirer des enseignements, au regard des exigences de la bonne gouvernance, en proposant des mesures correctives.

### **Section 1 : Cadre juridique de la contractualisation de la gestion des services publics**

L'État, comme toute personne morale de droit public, peut contracter. Certains contrats de l'Administration sont des contrats de droit privé ; ils sont soumis au Code des Obligations civiles et commerciales. D'autres contrats de l'Administration sont qualifiés de contrats administratifs. Ce sont des conventions spéciales, conclues en raison des nécessités du service public et du but d'intérêt général poursuivi par les personnes morales publiques contractantes. Ces contrats administratifs bénéficient d'un régime juridique dérogatoire au droit commun, parce qu'ils sont conclus en vue de la gestion des services publics.

**Le cadre juridique de la contractualisation de la gestion des services publics est constitué, au plan communautaire par :**

- la Directive n°04 du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés et délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ;

– la Directive n°05 du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés et délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine ;

– l'Acte uniforme du 17 avril 1997 de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) portant organisation des sûretés.

Au plan national, trois principaux textes sont concernés :

- le Code des Obligations de l'Administration (COA) ;
- le Code des marchés publics ;
- le Décret portant règlement général sur la comptabilité publique.

### **I - Le Code des Obligations de l'Administration (COA)**

Le COA, institué par la loi n°65-51 du 19 juillet 1965 modifiée par la loi n°2006-16 du 30 juin 2006, comporte deux types de dispositions :

- celles qui déterminent les critères des contrats administratifs ;
- celles qui fixent les règles et principes fondamentaux applicables aux achats publics.

#### ***A - Critères des contrats administratifs***

Selon le COA, présentent le caractère de contrats administratifs :

- les contrats expressément qualifiés comme tels par les lois et règlements ;
- les contrats auxquels une personne morale de droit public est partie ;
- les contrats conclus entre des personnes privées, lorsque l'un des cocontractants a, en réalité, traité pour le compte d'une personne morale de droit public ;
- les contrats comportant participation du cocontractant de l'Administration à l'exécution du service public, que le cocontractant soit une personne morale de droit public ou une personne privée. La participation du cocontractant au service public se réalise par :
  - *la convention de délégation de service public qui peut prendre deux formes : la concession et la régie intéressée* ;
  - *le contrat de partenariat*.

#### **• Les contrats comportant des clauses exorbitantes du droit commun. Quatre critères révèlent le caractère exorbitant d'une clause :**

- la rupture de l'égalité contractuelle au profit de l'un des contractants ;
- l'octroi au cocontractant de l'Administration de prérogatives à l'égard des tiers ;

- l'inclusion d'une règle spécifique du régime juridique des contrats administratifs ;
- le but d'intérêt général qui a manifestement inspiré la stipulation.

**B - Règles et principes fondamentaux applicables aux achats publics**

**Certaines de ces dispositions du COA** donnent un **fondement législatif** aux conventions ou contrats relatifs aux achats publics. Ainsi :

- Selon l'article 17 :

*« 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. »*

- L'article 25 dispose :

*« Les règles régissant la préparation, la passation, l'approbation, l'exécution et le contrôle des commandes visées à l'article 24 ci-dessus sont fixées par un décret portant Code des marchés publics. Aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, 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. »*

**D'autres dispositions du COA encadrent les opérations d'achats publics.** Elles concernent :

- l'autorisation de contracter ;
- la décision de contracter ;
- la compétence de l'autorité qui contracte, son incompétence entraînant la nullité absolue du contrat ;
- la définition préalable de leurs besoins par les acheteurs publics ;
- le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique et de la concurrence ;
- l'institution d'un Code des marchés publics édicté par décret ;
- les modes de passation des marchés ;
- la qualification des candidats ;
- la préférence nationale ;
- les règles d'éthique ;
- la règle et le contrôle des marchés publics.

**II - Le Code des marchés publics**

Le décret 2011-104 du 27 juillet 2011, portant Code des Marchés Publics, modifié édicte, dans le respect des dispositions du COA et des

textes communautaires, les règles relatives à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics.

Selon l'article 21 de ce Code, les marchés publics sont des contrats administratifs. Les autorités contractantes rentrant dans son champ d'application sont énumérées à l'article 2 du Code. On y trouve notamment :

- les établissements publics ;
- les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire ;
- les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'État ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général.

## **Section 2 : Cas illustratifs de mal gouvernance à l'occasion de la contractualisation de la gestion des services publics**

L'Inspection générale d'État a constaté que dans **trois** (3) cas, les conventions ou contrats de gestion des services publics avaient été conclus en violation du COA et du Code des marchés publics. Trois exemples sont significatifs à cet égard :

- Dubaï Port World ;
- l'Hôtel King Fadh Palace (ex- Méridien Président) ;
- la Convention de concession signée avec la Société MTL Infrastructures et Services SA.

### **I - Le cas de Dubaï Port World**

Une enquête diligentée sur les conditions de concession du Terminal à conteneurs du Port autonome de Dakar (PAD) à Dubaï Port World (DP World) a amené l'Inspection générale d'État (IGE) à constater l'irrégularité de cette opération, ainsi que les défaillances, carences et fautes de gestion des organes du PAD, lesquelles se trouvent être à l'origine du non-respect, par le concessionnaire, de certains de ses engagements.

Tirant les enseignements de ces constats, l'IGE formule des recommandations pour une meilleure gouvernance de ce secteur.

## **A - Conditions de concession du Terminal à conteneurs du Port autonome de Dakar (PAD) à Dubaï Port World**

### **I - Fondements juridiques**

La loi n° 87-28 du 18 avril 1987, modifiée par la loi n° 92-63 du 23 décembre 1992, autorise la création de la Société nationale du Port autonome de Dakar (PAD). Le Port autonome de Dakar (PAD), jusque-là établissement public à caractère industriel et commercial, a ainsi changé de statut juridique pour compter du 1<sup>er</sup> juillet 1987, date d'entrée en vigueur de ladite loi.

L'article 3, de la loi dispose : « *L'État transfère à la Société nationale la propriété des biens et droits immobiliers de son domaine privé ainsi que la gestion physique, comptable et financière des biens et droits immobiliers de son domaine public et lorsqu'ils sont nécessaires à la réalisation de son objet social.* »

Ainsi, dès le départ, le patrimoine de la nouvelle société nationale comprend des éléments, à la fois du domaine privé et du domaine public de l'État.

La loi n° 92-63 du 23 décembre 1992 complète l'article 3 ainsi qu'il suit : « *La Société nationale du Port autonome de Dakar peut, par convention portant cahier des charges, consentir sur le domaine public qui lui est transféré des autorisations d'occupation temporaire d'une durée au plus égale à 25 ans. Ces autorisations sont renouvelables. L'occupation doit avoir pour objet l'installation et l'exploitation d'équipements directement liés aux opérations portuaires. L'affectataire peut, sur les constructions autorisées et les équipements immobilisés, consentir des hypothèques ou nantissements.* »

Un modèle de convention-type est annexé à la loi. Ce dispositif est complété par le décret n° 87-1552 du 19 décembre 1987 portant approbation des *statuts du PAD*.

### **2 - Procédure de la concession du Terminal du Port autonome de Dakar (PAD) à DP World**

En application des textes susvisés, la procédure ayant conduit à la concession du Terminal du Port autonome de Dakar (PAD) à Dubaï Port World (DPW) s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- 26 octobre 2006 : le Directeur général du Port autonome de Dakar publie un *Appel à manifestation d'intérêt pour la mise en concession des terminaux à conteneurs de la Zone Nord du Port de Dakar*. À l'issue de cet appel à manifestation d'intérêt, quatre (04) entreprises sont présélectionnées ;

– 19 février 2007 : le Port autonome de Dakar publie le *Règlement de la consultation*, document décrivant la procédure selon laquelle s'effectue le choix du concessionnaire ;

– 20 février 2007 : le dossier complet de sélection est remis à chacune des quatre (04) entreprises présélectionnées ;

– 9 mai 2007 : les offres sont reçues à la Direction générale du Port autonome de Dakar (PAD) ;

– 14 mai 2007 : par note de service n° 28 PAD/DG, le Directeur général constitue un *Comité technique* chargé de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire de la concession. Ce Comité technique est composé de quatre (04) hauts fonctionnaires du Port autonome de Dakar, à savoir : le Secrétaire général, le Directeur commercial, le Coordonnateur de la Cellule Études et planification, et le Directeur financier et comptable.

– 14-30 mai 2007 : le Comité technique procède au classement des soumissionnaires et, à l'issue de cette opération, DP World, qui obtient le plus grand nombre de points, est placé en tête ;

– 5 septembre 2007 : le Conseil d'Administration du Port autonome de Dakar (PAD), saisi par le Directeur général, prend la résolution n° 20 dans laquelle, entre autres, il :

*1- adopte le rapport du Directeur général ;*

*2- l'autorise à engager les discussions avec le deuxième ou le troisième soumissionnaire ;*

*3- l'autorise, en cas d'accord avec l'un des soumissionnaires, à signer la convention, le cahier des charges et les autres documents de la concession ;*

*4- l'autorise à intégrer le capital de la société d'exploitation à mettre en place au cas où l'un des soumissionnaires ferait la proposition ;*

***5 septembre 2007, le Conseil d'Administration autorise le Directeur général à verser une indemnité de motivation aux membres du Comité technique.***

– 8 octobre 2007 : en exécution de la résolution n° 20 du Conseil d'Administration du 7 septembre 2007, le Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) conclut une convention de concession avec *DP World Investment FZE*. Différentes dispositions de la convention déterminent les droits et obligations des parties, notamment en ce qui concerne le concessionnaire, les conditions à remplir avant l'entrée en vigueur de la convention ainsi que le montant et les modalités de paiement du ticket d'entrée. Le ticket d'entrée d'un montant de cinquante quatre milliards six-cent millions (54 600 000 000) de francs CFA se décompose comme suit :

une première partie en numéraire non remboursable de trente milliards (30 000 000 000) de francs CFA, payable au plus tard une semaine après la date d'entrée en vigueur ;

une deuxième partie sous forme de participation du Concédant à hauteur de dix pour cent (10%) au capital de la société d'exploitation, valorisée à vingt-quatre milliards six cent millions (24 600 000 000) de francs CFA. L'article 14 de la convention dispose que le concessionnaire peut transférer ou céder la concession à une société d'exploitation, aux conditions et selon les modalités prescrites. Cette société créée sous la forme d'une société anonyme au capital d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA, est dénommée *DP World Dakar SA*.

- 8 octobre 2007 : conformément aux dispositions de l'article 14 de la Convention, le PAD et DP World Sénégal concluent un « *Pacte d'actionnaires* » qui a pour objet, selon son article premier, de déterminer certaines modalités pratiques de la mise en œuvre de la Convention ;
- 8 octobre 2007 : le PAD et son concessionnaire DP World Investment FZE signent le cahier des charges ; l'article 18 de ce document prescrit « *l'obligation de continuité du service public* ».

### **3 - *Constats et propositions de mesures correctives de l'IGE***

L'IGE a fait deux séries de constatations.

*En premier lieu, l'IGE a constaté que la concession du Terminal à conteneurs à DPW correspond à l'une des formes de délégation de service public énoncées aux articles 10 (nouveau) du Code des obligations de l'Administration et 3, 4 et 5 de la directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Elle aurait dû être attribuée conformément aux procédures organisées par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics, en vigueur au moment du lancement de la procédure, et notamment en soumettant les dossiers à la commission prévue aux articles 253 et 254 dudit décret.*

L'IGE a proposé la traduction de l'ancien Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) devant la Chambre de discipline financière de la Cour des Comptes pour avoir enfreint les dispositions du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics.

*En second lieu, l'IGE a constaté des défaillances, carences ou fautes ci-après, qui se trouvent être à l'origine du non-respect par le concessionnaire de certains de ses engagements et qui se traduisent par des pertes financières importantes au détriment de l'Etat. Six de ces carences, défaillances ou fautes méritent d'être relevées.*

**a) En violation de l'article 23 dernier alinéa 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, l'ancien Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) a alloué, à chacun des membres du Comité technique qu'il avait mis**

en place pour l'attribution de la concession, une indemnité nette d'impôts d'un montant de vingt cinq millions (25 000 000) de francs CFA, soit au total, cent millions (100 000 000) de francs CFA(...). L'autre résolution du 5 septembre 2007, sur laquelle il s'est fondé pour prendre cette décision, ne mentionne, nulle part, la nature des « motivations » qu'elle autorise pour les membres du Comité et, devait, pour être applicable, être approuvée par le Président de la République. Ce qui n'a pas été fait.

L'IGE a proposé de traduire devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes l'ancien Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) pour avoir accordé des primes de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs à chacun des quatre membres du Comité technique de sélection du concessionnaire du Terminal, sur la base d'une délibération du Conseil d'Administration qui viole les dispositions de l'article 23 dernier alinéa 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*.

**b) Le non-respect, par le concessionnaire de ses engagements contractuels et la carence du Directeur général auront coûté au Port autonome de Dakar un préjudice important (évalué à plus de 28 milliards CFA).**

L'IGE a demandé de traduire devant la Chambre de discipline financière de la Cour des Comptes l'ancien Directeur général du PAD, pour avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts du Port autonome de Dakar, notamment pour n'avoir pas poursuivi DP World, débiteur de sommes appartenant au Port.

**c) Présomption de fraude sur les manipulations du ticket d'entrée**

*Selon l'article 5-1 du contrat de concession, la 2<sup>e</sup> partie du ticket d'entrée évaluée à vingt-quatre milliards six cent millions de francs (24 600 000 000) CFA, sera affectée au capital social de la société d'exploitation financée par DP World. Dans son offre, DP World avait proposé au PAD de choisir entre un paiement en numéraire de ce montant ou, proposition retenue par le PAD, une participation à hauteur de 10 % du capital de la société d'exploitation. Le capital de la société d'exploitation étant d'un milliard (1 000 000 000) F CFA, la participation du Port autonome de Dakar à hauteur de 10 % revient à cent millions (100 000 000) F CFA, soit un préjudice, au détriment du PAD, de vingt-quatre milliards cinq cent millions de francs (24 500 000 000) CFA.*

L'IGE a proposé l'ouverture d'une information judiciaire à l'encontre, *d'une part*, des dirigeants de DP World pour manœuvres frauduleuses commises pour se soustraire au versement de cette somme à la société d'exploitation et, *d'autre part*, de l'ancien Directeur général du PAD pour complicité et pour avoir procuré à DP World un avantage pécuniaire

injustifié en renonçant à une partie du ticket d'entrée, entraînant un préjudice financier de vingt quatre milliards cinq cent millions (24 500 000 000) de francs pour le PAD.

*d) Inféodation du Conseil d'Administration du Directeur général*

**Le Conseil d'administration du PAD ne s'était jamais prononcé sur la concession du terminal, avant son adjudication à Dubaï Port World. Il n'a été saisi qu'après l'adjudication. Cela constitue une violation de l'article 18 des statuts du PAD et de l'article 11 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. Les vérificateurs ont également noté que le Conseil d'administration et son Président ignorent tout du contrat de concession et du pacte d'actionnaires dont ils ont, néanmoins, autorisé la signature par le Directeur général.**

L'IGE a proposé la dissolution du Conseil d'Administration du PAD, pour carence caractérisée, et la nomination d'un nouveau Président et de nouveaux membres dans le respect des procédures prévues.

*e) Clauses léonines du « Pacte d'actionnaires »*

**Après avoir signé la convention et son cahier de charges, le Directeur général a également signé avec DP World un autre document contractuel dénommé « Pacte d'actionnaires entre le PAD et DP WORLD SENEGAL ». Aux termes de ce contrat, notamment en son article 5.3, DP World prélève cinquante pour cent (50%) des dividendes qui seront distribués au PAD et ce jusqu'à remboursement complet du montant du capital souscrit au nom et pour le compte du Port. Cela signifie que le PAD, non seulement renonce à la seconde tranche du ticket d'entrée de 24,5 milliards, mais également va rembourser et payer des intérêts sur une somme qui lui appartient.**

L'IGE a proposé :

- la renégociation du Pacte d'actionnaires pour que la deuxième composante du ticket d'entrée, soit vingt-quatre milliards six cent millions (24 600 000 000) de francs CFA, soient affectés au capital social de la société d'exploitation, conformément à l'article 5.1 b de la concession, ou reversés au PAD ;
- d'exclure du Pacte d'actionnaires, toutes les clauses léonines et notamment celles figurant aux articles 5.3 et 5.4 et qui fixent les conditions de remboursement de la souscription au capital social ;
- d'exiger le versement du reliquat des dividendes encore retenu par DPW.

**f) Non-respect du seuil contractuel minimum du trafic garanti**

Les redevances à verser au PAD doivent être calculées sur la base du volume du trafic. Le seuil contractuel minimum de ce trafic garanti est de 440 000 EVP (Équivalent Vingt Pieds), correspondant à 80 % du trafic annuel qui est de 550 000 EVP. Or, les redevances sont calculées sur la base des seules déclarations de trafic de DP World Dakar, parce que le PAD n'a pas les moyens d'exercer un contrôle physique sur le volume du trafic ; ces déclarations et les facturations qui en découlent sont en outre inférieures au minimum garanti qui est de 440 000 EVP.

L'IGE a proposé que le PAD se dote de moyens pouvant lui permettre de contrôler le volume du trafic déclaré par DP World. Elle propose également que DP World verse au PAD la somme de quatre milliards trois cent douze millions huit-cent vingt-cinq mille huit-cent soixante-dix-neuf (4 312 825 879) de francs CFA correspondant, pour la période 2008-2011, aux redressements de facturations sur la base des écarts non réalisés par rapport au seuil minimal annuel de 440 000 EVP.

**B - Recommandations**

Deux séries de recommandations ont été faites :

- les recommandations relatives à la nature juridique du PAD, si elle est une personne morale de droit public ou de droit privé, l'intérêt de la question étant d'en tirer les conséquences, quant à l'applicabilité du Code des marchés à la concession du PAD à DP World ;
- les recommandations tendant à prévenir les carences, défaillances et fautes de gestion des organes du PAD en termes de protection des fonds publics, des intérêts de l'État et du respect par le concessionnaire de ses engagements.

**1 - Recommandations relatives à la nature juridique du PAD et aux conséquences de ce régime juridique, quant à l'applicabilité du Code des marchés publics à la concession du PAD à DP World**

Quelques observations d'ordre général sont nécessaires pour, d'une part, justifier le bien-fondé de l'intervention de l'IGE et, d'autre part, étayer les recommandations faites quant à l'applicabilité du Code des marchés publics à la concession de DP World :

**a) La compétence de l'IGE est indépendante de la nature juridique du PAD.** En d'autres termes, que le PAD soit qualifié de personne morale de droit public ou de droit privé n'affecte en rien la compétence de l'IGE pour effectuer auprès de lui des missions d'enquête ou de vérification. Par ailleurs, la compétence de l'IGE est plus large que le champ d'application du Code des marchés publics ; elle se détermine, principalement selon le critère du maniement des fonds publics.

Ainsi, l'IGE est compétente à l'égard de tout organisme qui manie des fonds publics, peu importe son statut : organisme public ou privé, doté ou non de la personnalité juridique, figurant ou non sur la liste des autorités contractantes du Code des marchés publics, etc. Elle est également compétente pour intervenir au niveau de tous les services publics quels que soient leur localisation géographique et leur mode de gestion. Cette habilitation couvre également les organismes financiers bénéficiant du concours financier de la puissance publique, ainsi que les relations entre les entités ou activités contrôlées et les organismes financiers comme les banques. Les fondations et les organismes faisant appel à la générosité du public tombent également dans le domaine de compétence de l'IGE.

**b) L'objectif visé par l'extension du champ d'application du Code des marchés publics** à certaines entités, en l'occurrence au PAD, c'est le souci de garantir la transparence et la bonne gestion des fonds publics, ainsi que la protection des intérêts de l'État. En raison de l'importance à la fois économique et financière des achats publics, le Code des marchés se trouve être l'outil juridique garantissant au mieux la réalisation de cet objectif. Toutefois, ce qui est important, ce n'est pas tant l'extension du champ d'application du **Code des marchés publics** à toutes les entités maniant les deniers publics, ce qui paraît d'ailleurs difficilement réalisable, mais l'obligation pour toutes ces entités, notamment celles qui, en l'état actuel de la législation, ne figurent pas sur la liste des autorités contractantes au sens du Code des marchés publics, d'observer les règles de la bonne gestion des fonds publics. Cela signifie qu'à défaut d'être soumises au Code des marchés publics, un cadre juridique approprié doit leur adapter les règles générales de passation des marchés publics ou une réglementation comparable ou assimilable.

**c) Au regard de ces observations, le véritable intérêt des recommandations sur la nature juridique du PAD en particulier et des sociétés nationales en général, c'est l'importance de disposer pour l'avenir de textes clairs. Dans la mesure où ceux en vigueur font l'objet d'interprétations très divergentes par les hautes autorités administratives chargées du contrôle de leur application, il paraît indiqué de les clarifier, d'autant que la clarté et la simplicité des textes constituent une exigence de bonne gouvernance.**

Trois recommandations ont été faites :

***Recommandation 1 :***

**Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du PAD, relativement à sa nature juridique. À cet effet transposer dans le Code des Obligations de l'Administration (COA) et le Code des marchés publics les dispositions de l'article 5 (b) de la Directive n° 04/2005 du 9 décembre 2005, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégations de service public dans l'UEMOA.**

— Contrairement à ce qui avait été argumenté et constaté par l'IGE, le Directeur général du PAD soutenait qu'il n'était pas tenu d'appliquer les dispositions du Code des marchés publics à la cession du Terminal à conteneurs du Port de Dakar à DP World, parce que le PAD n'est pas une personne morale de droit public au sens de l'article 10 du COA, ainsi que 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*.

Ces arguments sont pratiquement les mêmes que ceux retenus par le Comité de Règlement des Différends (CRD) de l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) dans sa décision n° 036/11/ARMP/CRD du 16 mars 2011 dans l'affaire *Société Thocomar*. L'ARMP a confirmé cette décision au Directeur général du PAD par lettre n° 1884 du 28 novembre 2012, lorsque celui-ci avait recueilli son avis sur son intention d'attribuer le marché relatif à l'exploitation du Môle II du PAD à la Société Bolloré Africa Logistics Sénégal.

La société Thocomar contestait auprès du CRD le rejet de son offre portant sur la manifestation d'intérêt relative à l'exploitation du Môle 2 du PAD. Le CRD s'était déclaré incompétent aux motifs que les opérations envisagées ne peuvent pas être assimilées à un marché public ; que les services offerts par le futur opérateur s'adressent aux sociétés privées au bénéfice propre de l'opérateur et ne présentent pas le caractère de service public ; qu'enfin, le contrat issu de la manifestation d'intérêt sera un contrat d'occupation du domaine public sans rapport avec la gestion d'un domaine public.

En raison de profondes divergences dans l'interprétation des textes, la question de savoir si le PAD est une personne morale de droit public ou de droit privé, question dont l'intérêt pratique est du reste très limité, comme exposé plus haut, ne peut être tranchée que par un texte législatif ou par la jurisprudence.

L'objectif de la recommandation consiste à organiser les textes de telle sorte que quelle que soit la réponse juridique à cette question, le Code des marchés publics ou au moins un corpus de règles comparables ou assimilables à celles du Code des marchés puissent s'appliquer au PAD.

— Si l'on admet que le PAD est *une personne morale de droit public*, les dispositions actuelles du COA et du Code des marchés publics lui sont dès lors applicables sans difficulté. En effet, selon l'article 8 du COA « *les conventions auxquelles une personne morale de droit public est partie peuvent constituer des contrats administratifs par nature* ».

Par ailleurs, le Code des marchés publics s'applique, de toute évidence, aux marchés publics passés par les personnes morales de droit public.

L'article 10 du COA qualifie de contrats administratifs, ceux « *comportant participation du cocontractant de l'Administration à l'exécution du service public* ». Si l'on interprète « *administration* » comme signifiant personne morale de droit public, le contrat liant le PAD à DP World serait administratif, parce que DP World, qui participe à l'exécution

d'un service public, est cocontractant du PAD, personne morale de droit public.

— Mais si l'on soutient, comme l'a fait son Directeur général, que le *PAD est une personne morale de droit privé*, le dispositif juridique actuel doit être adapté.

En effet, l'article 9 du COA dispose : « *Les contrats conclus entre des personnes privées peuvent être administratifs si l'un des cocontractants a en réalité traité pour le compte d'une personne morale de droit public.* » Pour que cette disposition s'applique au cas DP World, il faudrait supposer et admettre que le PAD avait en réalité agi pour le compte de l'État.

L'adaptation du dispositif juridique actuel consiste à transposer dans le COA et le Code des marchés publics l'article 5, alinéa (b) de la Directive n° 04/2005 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA. Cet article 5, dans son entièreté, est ainsi conçu :

**Article 5 : Des autorités contractantes personnes morales de droit privé**

*Les dispositions de la présente directive s'appliquent :*

— aux marchés et délégations de service public passés par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'État, d'une collectivité territoriale, d'une personne morale de droit public, d'une société d'État, d'une société à participation financière publique majoritaire, ou d'une association formée par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public ;

— aux marchés et délégations de service public passés par des personnes de droit privé, ou des sociétés d'économie mixte, lorsque ces marchés bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'État ou d'une des personnes morales de droit public mentionnées à l'article 4 de la présente Directive.

Ainsi, en application de l'article 5 (b) de cette directive, il peut être admis que le PAD est une personne morale de droit privé, alors que la concession du Terminal à conteneurs à DP World peut être assimilée à un marché bénéficiant du concours financier ou de la garantie de l'État et, comme tel, rentre dans le champ d'application de la réglementation générale des marchés publics.

**Recommandation 2 :**

**Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du PAD, relativement à son objet social.**

À cet effet :

**a)** limiter le champ d'application du Code des marchés publics à la concession de service public telle que définie à l'article premier de la directive n° 04/2005 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA, qu'il faudra transposer dans le droit interne sénégalais ;

**b)** attribuer, par voie législative ou règlementaire, conformément à

l'article 6 du COA, la qualité de contrat administratif aux conventions de service public passées par le PAD ;

**c)** déterminer, par la voie législative ou réglementaire, les catégories ou types d'activités du PAD susceptibles de faire l'objet de concession de service public, de manière à la distinguer de l'occupation du domaine public.

(a) L'article 10 du COA décrit plusieurs types de concessions, selon leur objet, sans préciser celles dont la passation est soumise aux règles des marchés publics. Or, il ne peut être posé le principe que toutes les concessions passées par le PAD relèvent ou doivent relever du champ d'application du Code des marchés publics.

L'article premier de la Directive n° 4/2005 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA donne la solution à cette question. Il décide que seule la concession de service public relève du champ d'application de la réglementation générale des marchés publics. La disposition concernée est ainsi conçue :

*Concession de service public : le mode de gestion d'un service public dans le cadre duquel un opérateur privé ou public, le concessionnaire, est sélectionné conformément aux dispositions de la présente Directive. Elle se caractérise par le mode de rémunération de l'opérateur à qui est reconnu le droit d'exploiter l'ouvrage à titre onéreux pendant une durée déterminée.*

Un dossier-type de sélection des concessionnaires pourrait être préparé à l'usage d'éventuels candidats.

(b) L'un des critères des contrats administratifs, selon l'article 6 du COA, ce sont les contrats administratifs par détermination de la loi. Cet article 6 est ainsi conçu : « *La loi ou le règlement peut, à tout moment, attribuer la qualité de contrat administratif à une catégorie de conventions auxquelles une personne morale de droit public est partie.* » Dans la mesure où il a été recommandé plus haut de transposer dans le droit sénégalais l'article 5 (b) de la même directive de l'UEMOA, cette définition s'appliquera également aux conventions auxquelles une personne morale de droit privé est partie. Ainsi, la solution sera la même, que le PAD soit qualifié de personne morale de droit public ou de droit privé.

L'attribution de la qualité de contrat administratif à la concession de service public passée par le PAD pourra se faire, soit par la loi autorisant sa création, soit par le décret relatif à ses statuts.

(c) La recommandation n'aura son plein effet que si la loi ou le règlement détermine le type ou la catégorie d'activités du PAD susceptibles de faire l'objet de concession de service public. L'IGE avait argumenté que les activités portuaires constituent des activités de service public ; le PAD résistait au motif qu'il s'agissait d'activités marchandes. La position de l'ARMP dans les affaires *Thocomar et Bolloré* sont similaires à

celles du PAD, même si elles concernaient le Terminal roulier, alors que dans l'affaire DP World en cause, il s'agissait du Terminal à conteneurs.

En l'absence d'une jurisprudence constante, seule la règlementation peut trancher cette question en donnant des critères permettant de distinguer, dans les activités du PAD, voire des sociétés nationales en général, celles qui sont susceptibles de faire l'objet de concession de service public. Cette distinction devra se faire par rapport à la *concession d'occupation du domaine public* qui n'est pas régie par la règlementation générale des marchés publics. La nécessité de bien distinguer les deux types d'opérations tient au fait que le PAD, comme du reste les autres sociétés nationales, peut les entreprendre toutes les deux, successivement ou simultanément. À cette occasion, il sera nécessaire de déterminer la portée de l'article 18 du cahier des charges de la concession entre le PAD et DP World pour préciser que les prérogatives de puissance publique qu'il confère au PAD et les obligations de service public qu'il impose au concessionnaire s'appliquent aux concessions de service public.

***Recommandation 3 :***

**Adapter les principes et méthodes applicables aux achats publics à la passation de ceux des contrats administratifs ne rentrant pas dans le champ d'application de la concession de service public. À cet effet, élaborer un cahier de clauses administratives particulières (CCAP) ainsi que des manuels de procédures spécifiques aux achats publics du PAD et aux sociétés nationales et sociétés anonymes à participation publique majoritaire dans lesquels seront transposées et adaptées certaines dispositions du Code des marchés publics.**

— Il est utile de rappeler que, si les marchés publics sont certes des contrats administratifs, tous les contrats administratifs ne concernent pas les achats publics et, par conséquent, ne rentrent pas dans le champ d'application du Code des marchés publics.

L'exposé des motifs de la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006, modifiant la loi n° 65-61 du 19 juillet 1965 portant COA est édifiant à cet égard. Il dispose en effet :

*Il faut noter que les dispositions du COA relatives aux marchés publics ne concernent que les marchés ayant le caractère de contrats administratifs. Les marchés passés par les sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire demeurent des contrats de droit privé, même s'ils sont passés selon les règles prévues par le Code des Marchés publics.*

*Il convient également de distinguer les principes et procédures applicables aux marchés publics des règles générales concernant les contrats administratifs. En effet, la notion de contrat administratif est plus large que celle de marché relative aux achats de biens, travaux et services (...)*

*Les contrats administratifs comprennent non seulement ces marchés mais également d'autres contrats tels que des contrats de vente, des baux*

*et conventions d'occupation des sols, etc.*

S'inspirant probablement de ces dispositions, le décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés publics dispose en son *article 2.(e)* qu'il s'applique aux marchés conclus par les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire. Toutefois, en son *article 4.21*, le Code dispose :

*Les marchés publics sont des contrats administratifs à l'exception de ceux passés par les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire qui demeurent des contrats de droit privé.*

Ces dispositions peuvent être lues de deux manières.

*Selon la première lecture*, les marchés publics sont des contrats administratifs ; à titre exceptionnel, les contrats passés par les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire sont également des marchés publics, bien qu'ils demeurent des contrats de droit privé. Cette lecture contredirait le COA qui prescrit que les marchés publics sont nécessairement des contrats administratifs.

*Selon la seconde lecture*, les marchés publics sont des contrats administratifs ; par conséquent, les contrats passés par les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire, qui demeurent des contrats de droit privé, ne rentrent pas dans le champ d'application du Code des marchés publics. Cette lecture contredirait l'article 2.e du Code des marchés publics qui dispose que ces sociétés nationales rentrent bien dans son champ d'application.

Ces difficultés d'interprétation tiennent, en grande partie, à la notion de contrat administratif, propre au système juridique francophone. En effet, l'article premier de la directive précitée de l'UEMOA définit le marché public comme un « contrat écrit », sans le qualifiant d'« administratif ». Nulle part dans cette directive ne figure l'expression de contrat administratif. Ce sont les États membres de l'Union, dont la réglementation est inspirée du droit français, comme c'est le cas pour le Sénégal, qui utilisent l'expression de contrat administratif pour qualifier les marchés publics.

La transposition de cette disposition en droit interne sénégalais supposerait que le COA, notamment en son article 10, soit modifié pour qualifier les marchés et achats publics de contrats écrits, c'est-à-dire, en fait, de contrats de droit privé. L'inconvénient de cette solution tient au fait que si l'achat public est effectué par un contrat privé, l'autorité contractante perd les sujétions ainsi que les prérogatives liées à la gestion du service public.

En effet, les pouvoirs reconnus à l'autorité contractante et les sujétions

imposées au cocontractant, n'ont pas d'équivalent dans les contrats privés et ne se justifient que par les nécessités du service public. Dès lors, seul un contrat administratif peut régir cette situation.

**— Le principe de l'adaptation des principes et méthodes des achats publics à des contrats administratifs ne concernant pas les achats publics est posé par l'article 10 du COA en ces termes :**

*« Les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat constituent des contrats administratifs. Leur passation est soumise aux principes et méthodes applicables aux achats publics définis par les articles 23 à 33 du présent code, adaptés pour tenir compte de la nature particulière de ces conventions et contrats ainsi que du mode de rémunération du cocontractant. Ils sont conclus pour une durée déterminée ».*

Dans le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002, portant *Code des marchés publics* en vigueur au moment de la cession du Terminal à conteneurs à DP World, la concession ne rentrait pas dans le champ d'application du Code des marchés publics ; toutefois, elle devait être soumise à des règles de publicité et de mise en concurrence censées être fixées par décret. L'article 3 de ce Code des marchés publics était en effet ainsi conçu :

*Art. 3 : Les contrats de concession et d'affermage sont soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence dans les conditions précisées par décret.*

Bien qu'en l'occurrence, le décret ainsi annoncé n'ait jamais été pris, le principe même d'organiser un régime de publicité et de mise en concurrence d'une catégorie particulière de marchés publics mérite d'être retenu et mis en œuvre.

**— Le Cahier des clauses administratives particulières (CCAP) ainsi qu'un Manuel de procédures applicables aux marchés publics du PAD, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire dont l'élaboration est recommandée permettraient l'encadrement juridique des conventions et contrats administratifs en vue de respecter l'esprit et les principes de transparence et d'équité du Code des marchés publics. Ainsi, outre les règles de publicité et de mise en concurrence, ces documents comporteraient des mécanismes élaborés de contrôle interne, ainsi que des organes propres de régulation et de règlement des différends, facilitant la vérification et les enquêtes de l'IGE et des autres organes de contrôle.**

**2 - Recommandations tendant à prévenir la fraude, la corruption, les carences, défaillances, fautes de gestion des organes du PAD :**

**a)** les enquêtes menées dans le cas de DP World ont conduit l'IGE à constater des carences et défaillances des organes du PAD, en l'occurrence le Conseil d'Administration, le Président du Conseil d'Administration et le Directeur général. Il s'agit là de problèmes de gouvernance d'entreprise,

comparables ou similaires à ceux relevés dans d'autres structures et entreprises, faisant l'objet de recommandations spécifiques plus loin dans le présent rapport ;

**b)** parmi les fautes de gestion constatées, celle qui concerne l'allocation d'une prime de vingt cinq millions (25 000 000) CFA à chacun des quatre membres du Comité technique que le Directeur général avait constituée pour sélectionner le concessionnaire du Terminal à conteneurs du PAD, quoique liée à la gouvernance d'entreprise, mérite une recommandation spécifique.

L'IGE reprochait au Directeur général du PAD d'avoir effectué cette opération sur la base d'une délibération du Conseil d'Administration qui viole l'article 23 dernier alinéa 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*.

Le dernier alinéa concerné de l'article 23 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 est ainsi conçu :

*Les délibérations ou décisions tendant à attribuer des primes ou gratifications annuelles au personnel y compris les dirigeants des organismes visés ci-dessus sont approuvées par le Président de la République.*

Le Directeur général du PAD résistait à ce constat de l'IGE en soutenant que cette disposition législative vise les primes ou gratifications annuelles, c'est-à-dire dont les bénéficiaires pouvaient jouir chaque année, tant qu'elles ne sont pas rapportées, alors que dans l'espèce, il s'agirait de primes exceptionnelles dont les bénéficiaires ne peuvent jouir qu'une seule fois.

**L'IGE propose de rappeler par une circulaire primatorale qu'au sens de l'article 23 de la loi 90-07 du 26 juin 1990 l'octroi d'une prime, qu'elle soit mensuelle, annuelle ou exceptionnelle, doit être approuvée par le Président de la République.**

Finalement, au-delà de la nécessaire modification des textes pour les rendre plus lisibles et moins contestables dans leur exécution, le fond du problème, dans le cas de DP World, c'est qu'on se trouve en présence de vastes manœuvres frauduleuses. Plusieurs indices montrent que, dès le départ, tout était préparé pour donner la concession du PAD à DP World. Ainsi, doivent être considérés comme des manœuvres frauduleuses en vue de fausser le jeu de la concurrence et attribuer la concession du PAD à DP Word :

- l'attribution d'une prime exceptionnelle aux membres de la

Commission technique ;

– le fait pour le Directeur général d'avoir écarté de cette Commission technique le Directeur de l'Exploitation et du Domaine portuaire, ainsi que le Directeur de la Logistique, deux cadres les plus concernés par ce projet ;

**Le Directeur du PAD a faussé le jeu de la concurrence en attribuant une prime exceptionnelle aux membres de la commission technique et en écartant de cette commission le Directeur de l'Exploitation et le Directeur de la Logistique.**

– le fait que les membres de la Commission technique, sachant qu'ils vont dépouiller les offres, acceptent une prime de 25 millions de francs CFA ;

– le fait de n'accorder de primes qu'aux membres de la Commission technique chargés de dépouiller les offres, et pas aux autres cadres de la société ;

– la précipitation très suspecte du Directeur général à mettre le projet en œuvre, comme cela résulte de l'agenda des opérations retracé plus haut.

De tout cela, il résulte de fortes présomptions de fraude et de corruption à l'encontre des membres du Conseil d'Administration et du Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) dans la concession accordée à DP World.

## II - Le cas de l'Hôtel King Fahd Palace (ex-Méridien Président)

L'hôtel Méridien Président Dakar, patrimoine de l'État du Sénégal, est une donation du Royaume d'Arabie saoudite, dans le cadre de la préparation du VII<sup>e</sup> Sommet de la Conférence de l'Organisation islamique (OCI). Pour des soucis de rentabilité, la gestion de ce réceptif a été confiée au groupe Méridien, par un contrat de gestion daté du 11 octobre 1990.

À la suite de changements intervenus au sein d'Air France qui était le propriétaire de la Chaîne Méridien, le contrat est passé entre les mains de plusieurs groupes dont Starwood, qui l'a géré jusqu'à son terme intervenu le 31 décembre 2011.

À l'expiration de la durée de validité du contrat, l'État a décidé de reconSIDéRer les **conditions de concession de la gestion du Complexe**.

Depuis cette date, marquant l'expiration du contrat de gestion, l'exploitation de l'hôtel « le Méridien Président » devenu « *Hôtel King Fahd Palace* » a été confiée, à la Société hôtelière africaine (SHA), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, dans certaines conditions que l'IGE estime non conformes à la réglementation sur les contrats et aux bonnes pratiques d'une gouvernance publique vertueuse.

En effet :

**1°) Sur la forme, le choix de la SHA a été opéré au moyen d'un marché de gré à gré : à cet égard, l'IGE a conclu :**

– qu'il s'agit d' « une délégation de service public » et que, par conséquent, il fallait recourir à un appel d'offres ouvert, conformément à l'article 81 du Code des marchés publics ;

– que la signature du Ministre de l'Économie et des Finances telle que mentionnée dans la Convention devait être apposée sur le contrat, ce qui n'a pas été fait.

**Le taux de 50 % du RBE appliqué au gestionnaire en sus d'une rémunération de sept millions par mois constitue des clauses léonines du contrat.**

**2°) Sur le fond, certaines clauses essentielles du contrat sont léonines : en effet, l'application d'un taux de 50 % du Revenu brut d'Exploitation (RBE) octroyé au gestionnaire, en sus de sa rémunération de sept millions (7 000 000 de francs CFA) par mois est inédite, car, aux dires d'expert, il n'existe nulle part au monde de contrat de ce type prévoyant plus de 15 % du RBE.**

Ce fait inédit et inexplicable est constitutif d'indice de corruption et de fraude et, par ailleurs, fait l'objet d'enquêtes plus approfondies.

Sous l'éclairage de ces constatations, l'IGE a recommandé fortement aux autorités compétentes :

1°) de résilier le contrat en cours et de procéder à un appel d'offres ouvert ;

2°) d'établir un cahier des charges prenant en compte à la fois les intérêts du propriétaire, en l'occurrence l'État, ainsi que ceux du personnel de l'établissement.

### **III - Le cas de la convention de concession signée avec la Société MTL infrastructures et services SA**

La passation des conventions relatives aux activités de télécommunication est régie par la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001, portant *Code des télécommunications* et ses décrets d'application.

Pour l'exploitation des réseaux et services de télécommunications, cette loi prévoit les quatre régimes juridiques suivants :

- la licence ;
- l'autorisation accordée aux réseaux indépendants ;
- la concession ;

–l'autorisation d'opérateurs d'infrastructures, qui a été introduite dans le droit positif sénégalais, à la suite de la modification de l'article 32 du Code des télécommunications, quelques mois avant la Convention de concession signée avec MTL.

L'article 32 du Code des télécommunications institue l'autorisation d'opérateurs d'infrastructures, fixe les objectifs à atteindre par le bénéficiaire de ce régime et décrit la procédure de demande d'autorisation.

Les autorités et organes qui interviennent dans le traitement de la demande sont :

- le Ministre des Télécommunications et,
- l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP).

S'agissant du Ministre chargé des Télécommunications, il doit, entre autres :

- veiller au développement d'un secteur de télécommunication performant ;
- s'assurer que les moyens de télécommunications couvrent l'ensemble du territoire national et favoriser une large utilisation d'Internet ; à cet effet, il définit la stratégie de développement de l'accès au service universel des télécommunications ;
- favoriser le développement de l'industrie des technologies de l'information et de la communication, conformément aux pratiques et protocoles reconnus au plan international et en tenant compte de la convergence des technologies dans les domaines des TIC ;
- créer un environnement favorable à la création de richesses et d'emplois dans le secteur des télécommunications et des TIC.

La Convention de concession est signée par l'opérateur d'infrastructures et par l'État représenté, d'une part, par le Ministre en charge des Télécommunications et, d'autre part, par le Ministre en charge des Finances. S'agissant de l'Autorité de Régulation, qui est l'organisme chargé par l'État de réguler le secteur des télécommunications et des postes, elle comprend deux organes : le Collège et la Direction générale. Chacun de ces organes joue un rôle bien défini par le Code des télécommunications.

Le Collège est l'instance décisionnelle de l'Autorité de Régulation. Il approuve les marchés et autres contrats présentés par le Directeur général et approuve toutes autres conventions, y compris les emprunts proposés par le Directeur général, et ayant une incidence sur le budget.

En matière de régulation, il revient à l'Autorité de Régulation d'instruire et d'assurer la préparation et la mise en œuvre des procédures d'attribution des conventions de concession et des licences ainsi que la préparation et la mise à jour, en liaison avec les départements ministériels concernés, des textes des cahiers des charges fixant les droits et obligations des opérateurs. Dans ce cadre, l'Autorité de régulation met en place une Commission comprenant, outre le Collège, les représentants de la Présidence de la République, de la Primature, du Ministère chargé des Finances et du Ministère chargé des Télécommunications.

La Direction générale de l'ARTP est placée sous l'autorité d'un Directeur général.

Celui-ci détient tous les pouvoirs et attributions nécessaires à la gestion interne de l'ARTP. À cet égard, il accomplit et autorise tous actes et opérations relatifs à l'objet de l'ARTP dans le respect des décisions du Collège.

En matière d'autorisation d'opérateur d'infrastructures, l'instruction de la demande est de la compétence de l'autorité de régulation, c'est-à-dire le Collège. Celui-ci doit constituer en son sein, conformément à l'article 32 du Code, une Commission élargie aux représentants de la Présidence de la République, de la Primature, du Ministère chargé des Télécommunications et du Ministère de l'Économie et des Finances.

**Dans le cas de la Convention de concession d'infrastructures accordée à la société MTL, cette procédure n'a pas été respectée.**

En effet, le fondateur et dirigeant de MTL Infrastructures et Services a soumis directement au Président de la République une demande d'autorisation d'opérateur d'infrastructures au nom et pour le compte de sa société.

Le Ministre de la Communication, des Télécommunications, chargé des TIC, qui a précisé avoir, sur instruction du Président de la République, diligenté, avec l'intéressé, la conclusion d'une Convention de concession relative à l'établissement d'opérateur d'infrastructures avait, par courrier confidentiel, invité ce dernier à compléter sa demande.

Dans le courant du mois d'avril de l'année 2011, le Ministre chargé des Télécommunications a saisi son homologue des Finances du projet de Convention de concession et du cahier des charges déjà signés de lui-même et du demandeur, pour avis. Ce dernier lui a fait retour du dossier, avec un certain nombre d'observations, notamment la confusion relevée dans l'examen du cahier des charges, entre le régime de la licence et celui de l'autorisation d'opérateur d'infrastructures, ainsi que le défaut de saisine de l'Autorité de Régulation des Télécommunications, pour l'instruction du dossier.

Le Directeur de Cabinet du Ministre en charge des Télécommunications a plusieurs fois essayé, en vain, de faire approuver la Convention et le cahier des charges par le Ministre chargé des Finances. Devant l'intransigeance de ce dernier, il a cru devoir transmettre, le 04 juin 2011, le projet de Convention et le cahier des charges à l'ARTP.

À la réception du dossier, le Directeur général de l'ARTP a constitué, en interne, une Commission qui a proposé une nouvelle rédaction de la Convention et du cahier des charges.

La version établie par la Commission d'instruction, transmise au Ministère des Télécommunications et des TIC, a été présentée une nouvelle fois au Ministre chargé des Finances par le Directeur de Cabinet

En soumettant lui-même au  
Président de la République  
sa demande d'autorisation  
d'opérateur  
d'infrastructure, le  
Directeur de MTL  
Infrastructures et Services a  
vidé la procédure prescrite  
par le Code des  
Télécommunications.

**Le demandeur de l'autorisation d'opérateur d'infrastructures a substitué son propre projet de convention, qu'il a fait signer au Président de la République, au projet retenu par la Commission d'instruction.**

**L'activisme du Directeur de Cabinet du Ministre de la Communication, disposé à transmettre au Président de la République la version de la Convention rédigée par l'opérateur et participant aux réunions internes de la société demanderesse, fait peser sur lui des soupçons de corruption.**

du COMTELTIC, comme ayant reçu l'approbation de l'Autorité de régulation.

**À l'occasion d'une mission d'enquête, l'Inspection générale d'État a constaté que la version du projet de convention et de cahier des charges approuvée par l'ancien Président de la République n'est autre que celle qui était initialement préparée et proposée par le demandeur et non celle qui est retenue par la Commission d'instruction.**

Dans la version que le demandeur a fait approuver, à l'insu du Collège, par l'ancien Président de la République, toutes les obligations financières que la commission d'instruction avait insérées dans le texte de la convention, à la charge de l'opérateur, à savoir le paiement à l'État de trois pour cent (3%) du chiffre d'affaires réalisé et le versement à l'ARTP de cinquante millions (50 000 000 de francs CFA) pour la gestion du dossier, avaient disparu. De même, la durée contractuelle de dix (10) ans proposée par la Commission a été portée à vingt-cinq (25) ans et sur toute l'étendue du territoire national.

Dès lors se pose la question de savoir pourquoi le Collège des régulateurs, qui incarne l'Autorité de Régulation, n'a pas été saisi par le Directeur général de l'ARTP.

On pourrait se demander également pour le compte de qui travaillait, en réalité, le Directeur de Cabinet du Ministre chargé des Télécommunications qui, il importe de le signaler, a par la suite été recruté par la Société MTL, comme Secrétaire général, avant même sa passation de service avec son remplaçant au Ministère chargé des Télécommunications. Par ailleurs, les Inspecteurs généraux d'État en charge de l'enquête, ont constaté qu'au moment où le Directeur de Cabinet s'activait à faire signer la Convention, allant même jusqu'à apposer une signature à la place de son Ministre et transmettre à la signature du Président de la République la version de la Convention rédigée par le Directeur général de MTL, il participait aux réunions internes de la société MTL, la société demanderesse.

## Chapitre 3

# Mal gouvernance relativement aux pratiques de fraude, abus, gaspillage, corruption et blanchiment de capitaux

L'IGE a été amenée à constater des abus, gaspillages, corruption et blanchiment de capitaux. La description sommaire des cas les plus avérés ci-après révèle l'ampleur de ce phénomène et justifie l'urgence d'une réaction appropriée, relativement aux mesures correctives à prendre.

Les cas examinés concernent :

- I- la Loterie nationale sénégalaise (LONASE) ;
- II- le Festival mondial des Arts nègres (FESMAN) ;
- III- la Société africaine de raffinage (SAR) ;
- IV- le Plan Sésame ;
- V- l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) ;
- VI- les conditions de délivrance des licences de pêche

### **I - Cas de la Loterie nationale sénégalaise (LONASE)**

La Loterie nationale sénégalaise (LONASE), autrefois société d'économie mixte, est aujourd'hui une société nationale dont la création est autorisée par la loi n° 87-43 du 28 décembre 1987. Elle est concessionnaire de l'exploitation du monopole appartenant à l'État en matière de loteries, jeux et pronostics.

Entre autres missions, la LONASE peut procéder au financement de tout programme d'investissement d'intérêt collectif fixé par les pouvoirs publics.

Le décret n° 89-034 du 9 janvier 1989 approuve ses *statuts*, et le décret n° 89-062 du 17 janvier 1989 approuve son *cahier des charges*.

**La vérification administrative et financière de la LONASE a révélé des détournements de deniers publics de plus de trois milliards de FCFA utilisés, principalement, pour le financement de la campagne électorale de l'ancien Président de la République.**

La vérification administrative et financière de cette entreprise a révélé des détournements de deniers publics par son ancien Directeur général pour des montants supérieurs à trois milliards de FCFA utilisés, principalement, pour le financement de la campagne électorale de l'ancien Président de la République, diverses actions et initiatives de militants de son parti politique, ainsi que l'enrichissement personnel et sans cause de certains des membres dudit parti politique.

L'ancien Directeur général de la LONASE résiste aux constatations de l'IGE en soutenant qu'il avait agi sur la demande et sous la pression irrésistible des plus hautes autorités de l'État.

Les deux recommandations ci-après pourraient contribuer à un meilleur encadrement de l'utilisation des fonds de la LONASE.

***Recommandation 1 :***

**Adopter une réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, accompagnée d'un dispositif et des mécanismes de contrôle des fonds concernés.**

La réglementation sur le financement des partis politiques limitera le recours à des pratiques frauduleuses comme celles qui sont observées dans le cas de la LONASE, pour financer des activités politiques.

***Recommandation 2 :***

**Dans la décision autorisant l'utilisation des fonds de la LONASE pour financer les « programmes d'intérêt collectif engagés par les pouvoirs publics » en application de l'article 2, al. 6 de la loi n° 89-062 du 17 janvier 1989, viser expressément les programmes concernés ainsi que les montants affectés à chacun d'eux.**

Dans son article 2 al. 6, la loi n° 89-062 du 17 janvier 1989 autorisant la création de la LONASE dispose que cette entreprise peut procéder *au financement de tout « programme d'investissement collectif fixé par les pouvoirs publics »*. Dans la pratique, l'autorisation donnée à la LONASE pour procéder à un tel financement ne mentionne pas expressément les programmes concernés. Or, pour une meilleure transparence et la traçabilité de l'utilisation des fonds de la LONASE à cet effet, il paraît indiqué de viser expressément les programmes concernés, ainsi que les montants affectés à leur financement.

## **II - Cas du Festival mondial des Arts nègres (FESMAN)**

La Vérification administrative et financière (VAF) du troisième Festival mondial des Arts nègres (FESMAN) a révélé de nombreuses irrégularités, dérapages et abus.

**Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement**, les différents textes initiés pour fixer le cadre organisationnel sont restés lacunaires et ne précisent pas la nature juridique de la structure en charge du FESMAN. De plus, il est noté une dispersion des centres de décision et l'absence d'un commandement unique. En outre, les différentes opérations se sont déroulées dans une absence totale de planification et aucun cadre de reddition de comptes des différents acteurs n'était défini par le Délégué général.

**Par ailleurs, l'inexistence d'une politique de gestion des ressources humaines a généré de nombreuses irrégularités dans l'engagement et dans la rémunération des agents.** À ce niveau, la loi n° 61-33 du 15 juin 1961, portant statut général des fonctionnaires modifiée et la loi n° 97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997, portant Code du Travail ont été constamment violées.

**Plusieurs responsables du FESMAN se sont immixés, sans titre ni qualité, dans le maniement de deniers publics.**

**Sur le plan comptable et financier,** la troisième édition du FESMAN a été marquée par un défaut total d'organisation et de discipline, presque tous les responsables ayant procédé à des immixtions constantes dans les fonctions de comptable qu'ils cumulaient avec celles d'ordonnateur, tant dans l'encaissement des recettes, que dans la réalisation des dépenses.

Cela s'est traduit par un manque total de maîtrise des opérations de recettes et de dépenses par les responsables de cet évènement et par une violation flagrante du Code des marchés publics dans les procédures d'acquisition de biens et services. C'est ainsi que plusieurs milliards ont été dépensés, sur la base de marchés par entente directe, contractés sans autorisation préalable. Défaut ou insuffisance dans la justification des dépenses, règlements effectués pour des services fictifs, dépenses exécutées pour des objets étrangers au FESMAN, surfacturations et enrichissement de particuliers au détriment du contribuable sénégalais, sont les principales irrégularités qui ont marqué l'organisation de cet évènement.

**Prévu au départ pour cinq milliards au titre de la participation sénégalaise, la troisième édition du FESMAN a finalement coûté plus de quatre-vingt milliards (80 000 000 000 de francs CFA) au Trésor public, compte non tenu des six milliards neuf cent quatre-vingt dix-neuf millions quatre-cent quatre-vingt-quatre mille quatre-vingt trois (6 999 484 083) francs CFA représentant la contribution des autres États et organismes.**

L'essentiel de ces ressources a été mobilisé par le moyen de décrets d'avance et des ponctions de crédits destinés au financement de programmes et projets sociaux.

Le préjudice financier subi par l'État n'est pas encore totalement circonscrit, des opérateurs économiques réclamant toujours le paiement de leurs créances sur le FESMAN, lesquelles sont provisoirement estimées à plus de trois milliards (3 000 000 000) de francs CFA.

Des biens acquis sur fonds publics sont encore détenus par des particuliers, sans aucune traçabilité, le Délégué général n'ayant pas pris soin de faire tenir une comptabilité des matières.

Des pratiques inédites, caractéristiques d'une gestion opaque et malsaine, ont été initiées dans le cadre des opérations dites de clôture du

FESMAN, avec la complicité de l'ancien Ministre de l'Économie et des Finances, et tendant à dessaisir le Trésor public de ses prérogatives naturelles. Un simple particulier, constitué comptable public de fait, a été ainsi chargé de manipuler des deniers et de faire des règlements pour le compte de l'État. C'est ainsi que quinze milliards (15 000 000 000) de francs CFA empruntés et payés par l'État ont été logés dans le compte bancaire de la société de ce particulier, alors que ladite société n'a aucun lien contractuel avec le FESMAN.

Devant l'ampleur du préjudice économique et financier, les vérificateurs ont préconisé des mesures de redressement pour que de pareils errements ne se reproduisent plus dans l'avenir et des actions proposées pour le recouvrement de sommes dilapidées ainsi que des poursuites judiciaires envisagées à l'encontre des personnes responsables des manquements constatés.

Par ailleurs, l'opacité voulue et entretenue dans les opérations et les multiples indices de fraudes, corruption et blanchiment de capitaux ont rendu nécessaire la production d'un autre rapport fondé sur une approche en termes de criminalité économique et financière.

**L'opacité voulue et entretenue dans la gestion du FESMAN révèle de multiples indices de fraudes, de corruption et de blanchiment de capitaux relevant de la criminalité économique et financière.**

#### *Recommandations :*

- Élaborer un code pénal pour les infractions à caractère économique et financier ;
- Créer une Cour de répression des infractions à caractère économique et financier.

De nombreux errements dans la gestion des fonds publics proviennent de la pratique, de plus en plus généralisée, de la comptabilité de fait. Des personnes n'ayant aucune compétence en matière de gestion des fonds publics et, en tout cas, n'en ayant pas la qualité, s'improvisent comptables ou gestionnaires.

Outre les sanctions disciplinaires prévues pour les comptables de fait et qui doivent être rigoureusement appliquées à de telles personnes, il paraît indiqué de faire de la gestion de fait un délit. Dans ce cas, sauf exceptions expressément prévues par la loi, le seul fait de se constituer comptable de fait sera qualifié de délit, sans préjudice des poursuites disciplinaires encourues.

### **III - Le cas de la Société africaine de Raffinage (SAR)**

La Société africaine de Raffinage (SAR) importe du pétrole brut, en vue de le raffiner, pour assurer l'approvisionnement régulier du marché sénégalais en produits finis issus du raffinage (gaz butane, essence, kérósène, pétrole lampant, gas-oil, etc.), lesquels peuvent être réexportés

vers l'étranger. C'est ainsi qu'elle a importé en 2008 une cargaison de pétrole brut de neuf cent un mille six cent dix (901 610) barils, totalisant cent vingt-deux mille deux cent vingt-deux (122 222) tonnes, acquise auprès du fournisseur Arcadia Petroleum Limited (APL) et expédiée à partir du Nigéria, à bord du « M/T OLINDA ». Cette cargaison, qui présentait toutefois la particularité de contenir une quantité considérable d'eau mélangée au pétrole brut, a été importée par la SAR dans des conditions marquées par bien des irrégularités, manquements et autres dysfonctionnements.

**L'IGE a fait les constats ci-après, le cas échéant assortis de propositions de mesures correctives.**

**1.** Au moment de l'importation de ladite cargaison OLINDA, son transport en pipeline à la raffinerie, son stockage et son raffinage, la SAR ne disposait ni de la licence de transport, ni de celle de stockage et encore moins de la licence de raffinage, dont l'obtention préalable est cependant exigée de tout opérateur économique exerçant ces activités, par la loi n° 98-31 du 14 avril 1998 *relative aux activités d'importation, de raffinage, de stockage, de transport et de distribution des hydrocarbures*.

Ces faits constituent une violation des articles premier, 2, 7, 10, 12 et 25 de ladite loi.

C'est pourquoi, nonobstant les sanctions prévues par l'article 24 de ladite loi, la SAR devrait obtenir la licence l'autorisant à exercer ses activités de stockage, de transport et de raffinage d'hydrocarbures.

**2.** La SAR ayant été de mars 2007 à mars 2012, une société à participation publique majoritaire était soumise au décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant *Code des marchés publics*, alors en vigueur. C'est ce qui ressort des dispositions de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 *relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique*. Pourtant, la cargaison OLINDA, qui a été importée en décembre 2008, n'avait fait l'objet d'aucun appel d'offres, ni de l'application des dispositions du Code des marchés publics de l'époque, ni même de l'application de la procédure interne d'appel à la concurrence de la SAR, pas plus que les huit (08) autres cargaisons de 2008, en violation de l'article 8 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 précité et des articles premier et 2 du décret susvisé. Au surplus, toutes les neuf (09) cargaisons de pétrole brut de 2008, comme les cinq (05) autres acquises pendant l'année 2009, provenaient du même fournisseur APL. L'ensemble de ces quatorze (14) cargaisons de pétrole brut, achetées dans les mêmes conditions irrégulières auprès du fournisseur APL, porte sur une valeur globale de quatre cent quatre-vingt-quinze milliards trois cent soixante-cinq millions (495 365 000 000) de F CFA.

**3.** Le fournisseur APL avait été choisi sur simple instruction de l'ancien Ministre de l'Énergie adressée à l'ex-Président du Conseil d'Administration de la SAR, par lettre confidentielle n° 00159/ME/CAB du 05 mai 2008. Dans cette lettre, l'ancien Ministre de l'Énergie demandait d'ailleurs que la SAR ne lance pas d'appel d'offres, pour son approvisionnement en pétrole brut, invoquant un contrat de gouvernement à gouvernement « G to G », supposé lier le Nigéria au Sénégal, dans le domaine de la fourniture de pétrole brut. Or, tous les responsables de la SAR, anciens comme actuels, affirment n'avoir jamais vu ce contrat « G to G », que l'actuel Ministre de l'Énergie et des Mines dit ne pas connaître. Ce document est inexistant, même si l'ancien Ministre de l'Énergie a promis, sans l'avoir encore fait, de le transmettre « dans les meilleurs délais » à l'Inspection générale d'État (IGE).

Quoi qu'il en soit, l'ingérence de la tutelle ministérielle de l'époque dans la gestion de la SAR, qui se révèle manifeste, comportait d'ailleurs des aspects financiers dus à la prise en charge de la participation à l'étranger de l'ancien Ministre de l'Énergie aux réunions de la SAR avec ses fournisseurs et avec ses partenaires financiers. Ces frais ont été illégalement financés par la SAR, entre 2007 et 2012, pour un montant global de cent trente-cinq millions de francs CFA (135 000 000 de francs CFA).

Intervenues en violation de la circulaire primatorale n° 014/PM/SGG/EC2 du 09 avril 1992 *relative à la gestion des entreprises parapubliques placées sous tutelle ministérielle*, ces dépenses irrégulières requièrent la traduction de leur auteur, le Directeur général de l'époque, devant la Chambre de discipline financière de la Cour des Comptes.

**4.** En l'absence de tout document de commande, l'importation OLINDA a fait l'objet d'un contrat conclu entre les deux parties, le 05 juin 2008, et qui fixe un prix comportant un différentiel de 6,15 US par baril. Des dirigeants actuels comme anciens de la SAR estiment que ce différentiel est excessif, comparé aux différentiels négociés avec les « traders » à la suite des appels d'offres pour des cargaisons similaires. La Société TOTAL, par la voix d'un de ses anciens administrateurs à la SAR avait même offert de livrer à la raffinerie une cargaison de pétrole brut, moyennant un différentiel d'environ 3 \$ US par baril, ce qui n'avait pas été accepté. Le mémorandum qu'il a établi à ce sujet confirme bien que le différentiel se situait à cette période à 3,30 \$ US par baril.

Dès lors, l'acceptation d'un différentiel de 6,15 \$ US pour la cargaison OLINDA procède d'un acte de gestion préjudiciable aux intérêts financiers de la SAR. Un tel acte aura fait perdre à cette société pour chaque baril de brut la différence entre les 6,15 \$ US payés à APL et les 3,3 \$ US de l'offre de vente faite par TOTAL. Calculée en appliquant les mêmes paramètres que pour déterminer la valeur-facture de l'ensemble de la cargaison, cette perte équivaut à deux milliards cent soixante quatorze millions huit cent soixante quinze mille cent quatre-vingt trois (2 174 875 183) F CFA, que les auteurs des faits devraient rembourser.

**5.** La cargaison OLINDA à proprement parler est arrivée à Dakar le 22 novembre 2008, mais n'a été déchargée qu'entre le 10 et le 15 décembre 2008, soit dix-neuf (19) jours après. Cette attente a constraint la SAR à régler à son fournisseur APL des frais de « surestaries » d'un montant de sept cent quarante-trois millions cent cinquante mille quatre-vingt neuf (743 150 089) F CFA pour les dix-sept (17) jours d'immobilisation du M/T OLINDA, déduction faite du « temps de planche » qui n'est pas facturé. Ces frais de « surestaries », ainsi que l'attente qui les a générés, découlaient d'un dysfonctionnement des services de la SAR qui n'avaient pas encore ouvert une lettre de crédit auprès de la banque intermédiaire agréée.

En tout état de cause, de tels surcoûts liés aux frais de surestaries sont d'autant plus déplorables qu'ils se sont généralisés à la SAR sur toute l'année 2008, au cours de laquelle cette société en a eu pour un montant global de deux milliards huit cent quatre-vingt cinq millions huit mille cinq cent trente-sept (2 885 008 537) F CFA, pour les tankers de pétrole brut uniquement, à l'exclusion des tankers de gaz butane. Il a par ailleurs été constaté que le taux journalier des « surestaries » de soixante-quinze mille (75 000) \$ US par jour, appliqué à l'importation OLINDA, était démesuré, selon les informations recueillies auprès de professionnels du secteur. Il en a résulté pour la SAR, un manque à gagner équivalent à cent dix-huit millions huit cent vingt mille hui cent six (118 820 806) F CFA

L'IGE a proposé la traduction de l'ancien Directeur général de la SAR devant la Chambre de discipline financière de la Cour des Comptes, pour s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à un fait créant un état de gaspillage sur les frais de « surestaries » payés pour la cargaison de pétrole brut du M/T OLINDA.

**6.** La présence massive d'eau en émulsion dans le pétrole brut de cette cargaison avait été décelée dès l'arrivée du tanker à Dakar et évaluée à mille cinq cent quarante-deux virgule soixante-seize (1542,76) m<sup>3</sup>, aussi bien par les services de contrôle indépendants de la Société générale de Surveillance (SGS), par le capitaine du navire que par les services techniques de la SAR. Par la suite, le volume d'eau drainée des bacs de la SAR, où avait été transféré le pétrole brut, a été globalement de cinq mille quatre cent quatre-vingt-quatorze virgule douze (5 494,12) m<sup>3</sup> (ou tonnes). Le fournisseur APL aurait dû en être rendu responsable. Paradoxalement, aucun dossier contentieux n'a été engagé, l'affaire étant pratiquement demeurée sans suite.

Pis encore, l'intégralité de la cargaison valorisée en pétrole brut a, dès le 12 mars 2009, été réglée au fournisseur APL, en vertu du crédit documentaire ouvert par la SAR le 5 décembre 2008 auprès de la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS). La SAR a ainsi réglé au fournisseur APL le montant total de trente et un milliard deux cent soixante-quinze millions quatre cent quarante-trois mille deux cent quatre-vingt-deux (31 275 443 282) francs CFA, comprenant le prix

de vente de la cargaison de trente milliards trois cent soixante dix-neuf millions neuf cent deux mille cent quatorze (30 379 902 114) francs CFA, les frais de « surestaries » de sept cent quarante- trois millions cent cinquante mille quatre-vingt-neuf (743 150 089) francs CFA pour 17 jours d'attente du tanker et les intérêts bancaires de cent cinquante deux millions trois cent quatre-vingt onze mille soixante-dix-sept (152.391.077) francs CFA payés pour 58 jours de retard du paiement.

Ce faisant, la SAR aura délibérément acheté de l'eau au prix du pétrole brut et perdu un montant d'un milliard cent soixante-quatre millions trois cent six mille neuf cent quarante-huit (1 164 306 948) francs CFA. À cette perte budgétaire, sont venues s'ajouter des pertes commerciales de cinq milliards quatre cent quarante-trois millions deux cent vingt-quatre mille neuf cent soixante-quatorze (5 443 224 974) francs CFA, dues aux retards dans la fabrication de ces produits raffinés et à l'évolution moins favorable de leurs prix de vente. S'y ajoutent les frais de « surestaries » de sept cent quarante-trois millions cent cinquante mille quatre-vingt neuf (743 150 089) F CFA, les intérêts bancaires de cent cinquante deux millions trois cent quatre-vingt onze mille soixante-dix-sept (152 391 077) F CFA et les surcoûts liés au différentiel sur le prix du baril, évalués à deux milliards cent soixante-quatorze millions huit cent soixantequinze mille cent quatre-vingt trois (2 174 875 183) F CFA et aux frais de « surestaries » pour cent dix-huit millions huit cent-vingt mille huit cent six (118 820 806) F CFA.

L'agrégation de ces différents manques à gagner, pertes et autres surcoûts, permet d'estimer le préjudice globalement subi par la SAR, pour la seule importation OLINDA, au moins à neuf milliards sept cent quatre-vingt-seize millions sept cent soixante-neuf mille soixante-dix-sept (9 796 769 077) F CFA, sans égard pour les désagréments techniques et autres retards d'énergie. Tout ce qui précède laisse planer sur cette affaire une forte présomption de collusion d'intérêts avec le fournisseur APL au préjudice de la SAR avec la complicité de l'ancien Ministre de l'Énergie, et de l'ancien Directeur général de la SAR.

**Pour toutes ces raisons, l'IGE propose l'ouverture d'une information judiciaire à l'encontre de l'ancien Ministre de l'Énergie et de l'ancien Directeur général de la SAR.**

Il faut souligner en conclusion que les irrégularités concernant l'importation OLINDA résultent principalement d'une conjonction de conflits que vivait la SAR à cette époque : il s'agit de conflits de compétences, de conflits de personnes et de conflits d'intérêts. Il est dès lors légitime de se demander si, à la faveur de tels conflits, la SAR n'avait pas été simplement prise pour une vache à lait. Dans ce sens, tout porte à accréditer l'opinion selon laquelle l'importation OLINDA et sa série d'errements pénalisant la raffinerie pourraient ne pas constituer un phénomène isolé.

**Au moment de l'importation OLINDA, la SAR vivait une conjonction de conflits : conflit de compétences, conflit de personnes et conflit d'intérêts.**

#### IV- Le cas du Plan Sésame

**Le Plan Sésame est un programme de prise en charge gratuite des personnes âgées.**

Le Gouvernement a décidé de mettre en place un programme dénommé « Plan Sésame » destiné à la prise en charge gratuite des soins aux personnes âgées d'au moins 60 ans. Ce Plan devait être financé par des provisions au niveau des EPS. L'État du Sénégal a mis en place des politiques et des stratégies du programme intégré dont l'objectif fondamental est de lutter contre la pauvreté des couches les plus vulnérables et, par induction, la promotion de l'émergence économique et le développement social.

Dans ce cadre, les différentes stratégies, à savoir le document de Politique économique et sociale (DPES), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la Stratégie nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNPS) ont tous inscrit dans leurs actions le principe de la protection des groupes dits vulnérables au moyen de filets de sécurité et de mesures d'assistance.

Au plan institutionnel, le pilotage et la coordination du « Plan Sésame » sont assurés par le Bureau de la Santé des Personnes âgées rattaché à la Direction de la Santé. Ce bureau est chargé, principalement, de promouvoir une politique de prise en charge sanitaire des personnes âgées.

Au plan opérationnel, l'unité de gestion du « Plan Sésame » créée par arrêté n° 1504/MSP/DSP/SP du 18 février 2010 est le point focal chargé de coordonner l'exécution et le suivi, ainsi que la supervision de la mise en œuvre des prestations de service aux bénéficiaires.

Le coordonnateur a une mission de gestion technique, administrative, comptable et financière, de mise en place d'un système d'informations fiable et sécurisé de tous les cycles de gestion, ainsi que de suivi contrôle de l'évolution du système. L'audit du « Plan Sésame » a révélé des indices de fraudes et de corruption qui ont conduit l'IGE à effectuer des enquêtes sur la gestion de ce projet.

À l'issue de ces enquêtes, l'IGE a constaté les dysfonctionnements ci-après :

Au cours des missions effectuées par l'Inspection générale d'État dans les établissements publics de santé, les vérificateurs ont relevé les manquements ci-après, affectant le « Plan Sésame » :

- l'insuffisance des dotations ;

- une dette s'élevant à quatre milliards sept cent trente cinq millions huit cent trente- cinq mille cent quatre (4 735 835 104) francs en fin décembre 2011 ;

**Au 31 décembre 2011, les EPS accusaient une dette de plus de 4 milliards au titre de la mise en œuvre du Plan Sésame.**

— le non-renouvellement de la provision qui a amené certains EPS à refuser des soins gratuits aux personnes éligibles.

Par ailleurs, l'IGE a relevé une mauvaise gestion du Plan Sésame marquée par :

— un compte de dépôt du « Plan Sésame » qui a été ouvert sous la gestion d'un comptable assignataire qui assure la protection des fonds par l'exercice des contrôles traditionnels sur toutes les opérations et effectue les paiements sous sa responsabilité. Pour contourner ces contrôles et ouvrir la possibilité d'exécuter des dépenses frauduleuses, un compte bancaire a été ouvert à la Caisse nationale de Crédit agricole du Sénégal (CNCAS), sans l'autorisation requise ;

— la signature de chèques par le chef du bureau des personnes âgées et le gestionnaire de la direction de la santé publique qui n'avait pas la qualité de comptable ;

— des paiements par remise directe d'espèces en violation de l'article 114 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique et de l'arrêté n° 6055/MEF/DGCPT du 22 août 2003 fixant le montant des dépenses de l'État payable obligatoirement par remise de chèque ou par virement à un compte bancaire ou postal ;

—l'exécution de dépenses fictives par le coordonnateur national du « Plan Sésame », pour un montant total de cent vingt et un millions six cent quatre-vingt-neuf mille (121 689 000) francs CFA.

## Propositions

—La traduction des personnes impliquées dans les fautes de gestion décrites plus haut devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes ;

—l'ouverture d'une information judiciaire sur les faits retracés et concernant toutes les personnes impliquées ;

—l'émission d'un ordre de recette à l'encontre des personnes impliquées, pour le remboursement du montant de cent vingt et un millions six cent quatre-vingt neuf mille (121 .689 000) francs CFA constituant le total des dépenses fictives.

## Recommandations

—Il a été ordonné au Directeur de la Santé et au Coordonnateur national du « Plan Sésame » la fermeture du compte intitulé « Plan Sésame » ouvert dans les écritures de la CNCAS, au profit exclusif d'une gestion à partir du compte de dépôt ouvert au Trésor ;

—il a aussi été préconisé d'accélérer la mise en place de l'Unité de gestion du « Plan Sésame » et de rendre opérationnel le Comité de suivi et d'évaluation.

Au total, l'État doit apurer les dettes du « Plan Sésame » et se donner les moyens de rendre effective la politique de gratuité des soins aux personnes âgées.

Cela passe aussi par un assainissement de la gestion et un recentrage sur les vraies missions assignées au « Plan Sésame ». En effet, des détournements d'objectifs ont été constatés, rendant inefficaces les mesures initiées pour la prise en charge sanitaire des personnes du troisième âge.

Les crédits affectés au « Plan Sésame » sont normalement destinés au remboursement des prestations fournies par les hôpitaux et les districts sanitaires au profit des personnes du 3<sup>e</sup> âge. Or, ces crédits ont servi à financer des charges de fonctionnement déjà budgétisées dans le « Programme 3<sup>e</sup> âge » de la Direction de la Santé.

#### **V- Le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP)**

La vérification administrative et financière de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) a donné l'occasion à l'IGE de constater des dysfonctionnements, tant en ce qui concerne le cadre juridique et organisationnel de cet organisme que son cadre budgétaire, financier et comptable. Par ailleurs, une mission d'enquête sur la distribution d'une *prime spéciale* par cette Institution a révélé des cas manifestes de mal gouvernance et de mal administration.

La substance de ces constats, assortis de propositions des mesures correctives se présente comme suit :

##### ***A - Inadéquation du cadre juridique et organisationnel et propositions de mesures correctives***

Les vérificateurs ont fait les constatations et conclusions suivantes.

###### ***1. Un statut inadapté***

La loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des télécommunications dispose en son article 42 : « *Il est créé une Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes, désignée en abrégé « ART ». L'ART est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.* » Le décret n° 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ART, pris en application de ladite loi, précise en son article 2 : « *L'ART est un établissement public de statut spécial.* »

Le législateur a également voté la loi n° 2002-23 du 04 septembre 2002 portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de service public qui précise en son article 2 alinéa 2 : « *L'Institution de*

régulation est une autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion. » L'article 24 de cette loi prescrivait, aux Institutions existantes un délai de deux ans maximum après son entrée en vigueur « pour s'y conformer ».

Les autorités de l'ARTP n'ont rien entrepris pour se conformer aux dispositions de la loi 2002-23 qui constitue aujourd'hui le cadre juridique de référence des institutions de régulation. Ainsi, l'ARTP continue de fonctionner comme un établissement public à caractère spécial.

*Relativement à ce constat, l'IGE a proposé d'instruire le Directeur général de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) de mettre en application les dispositions de la loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002, portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de service public, notamment en son article 24 qui dispose : « Les institutions de régulation déjà existantes disposent d'un délai maximum de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour s'y conformer. »*

## **2. Une tutelle mal définie et mal organisée**

Sous l'empire de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant *Code des télécommunications*, et du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 pris pour l'application de ladite loi, fixant les *règles d'organisation et de fonctionnement de l'ART*, cette Agence était qualifiée « **établissement public de statut spécial** », et était placée « **sous l'autorité du Président de la République** ».

Dans le but de prendre en compte le volet postal, la loi n° 2006-02 du 04 janvier, modifiant l'article 42 de la loi n° 2001-15 précitée a été votée. Le nouvel article 42 dispose : « *Il est créé une Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes, désignée en abrégé « ARTP. » L'ARTP est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.* ». Dans la nouvelle loi, la mention « l'ART est sous l'autorité du Président de la République » ne figure plus dans la nouvelle rédaction.

Les textes en vigueur, constitués de différents décrets portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique majoritaire entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères, se bornent à faire référence au *rattachement de l'ARTP au Secrétariat général de la Présidence de la République*. Or, les notions de **rattachement** et de **tutelle** ne sont pas identiques. Du reste, la loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002 précitée dispose que la tutelle est assurée par « le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé de la tutelle technique du secteur régulé ». Dès lors, en l'état actuel de la règlementation, l'ARTP n'est placée *de jure*, sous l'autorité d'aucune entité.

À cela s'ajoutaient des dérives fréquentes consistant, pour des Conseillers techniques de l'ancien Président de la République, à s'ingérer intempestivement dans la gestion de l'ARTP, en donnant des directives écrites à son Directeur général.

#### ***L'IGE a proposé dès lors :***

*—l'application effective des dispositions des articles 19 et 25 de la loi n° 2002-23 du 04 septembre 2002 selon lesquelles l'ARTP est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et sous la tutelle financière du Ministère chargé de l'Économie et des Finances ;*

*—la réactualisation des circulaires n° 1 PM/SGG/BCEP du 7/1/82, n° 16/PM/JUR du 25/2/80 et n° 14/PM/SGG/EC2 du 9/4/82 relatives à la tutelle des départements ministériels sur les organismes du secteur parapublic.*

#### ***3. Des attributions des organes mal réparties***

Le Directeur général de l'ARTP dispose de pouvoirs exorbitants et les actes qu'il prend, même à grande incidence financière, ne sont soumis à aucun contrôle. La répartition des attributions entre le Conseil de Régulation et le Directeur général est très déséquilibrée, au profit de ce dernier qui dispose en réalité des pouvoirs de gestion et de régulation.

Le Conseil de Régulation agit comme un organe à la fois consultatif et délibérant. Il exerce ses compétences consultatives, essentiellement, dans le domaine de la régulation, c'est-à-dire là où il devait avoir de réels pouvoirs de régler, par ses délibérations, les affaires de l'Agence.

Par ailleurs, le Conseil de Régulation a souvent violé la règlementation en vigueur, notamment en octroyant, par délibération, des avantages à ses membres alors que l'article 9 du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ARTP précise : « *La rémunération et les avantages en nature des membres du Conseil de Régulation sont fixés par décret.* »

***Constatant l'illégalité de ces délibérations de laquelle résulte l'absence de base juridique pour les indemnités ou primes payées aux membres du Conseil de Régulation, l'IGE a proposé la restitution des sommes indûment perçues.***

#### ***4. Un organigramme mal agencé***

Il résulte de la structuration actuelle une « dilution » des responsabilités à travers une superposition de structures (directions, directions déléguées, cellules, projets, etc.), créées en violation des principes organisationnels de base.

**Le Conseil de Régulation agit comme un organe à la fois consultatif et délibérant. Il exerce ses compétences consultatives, essentiellement, dans le domaine de la régulation, c'est-à-dire, là où il devait avoir de réels pouvoirs de régler, par ses délibérations les affaires de l'Agence.**

**La structuration actuelle de l'ARTP se caractérise par une « dilution » de responsabilités du fait d'une superposition de structures créées en violation des principes organisationnels de base.**

L'organigramme actuel ne permet pas d'atteindre les objectifs assignés à l'Agence. L'IGE propose qu'il soit rapidement restructuré. *Ainsi, au total, avec un statut inadapté, une tutelle technique non définie et des attributions des organes de direction mal réparties, les vérificateurs concluent que le cadre juridique et organisationnel actuel de l'ARTP est inefficace pour assurer l'exécution efficiente de ses missions, notamment une régulation pertinente du secteur des télécommunications et des postes.*

### ***B - Inadéquation du cadre budgétaire, financier et comptable, et propositions de mesures correctives***

Les constatations et observations des vérificateurs peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

**a) les règles et principes relatifs à la préparation et à l'exécution du budget sont ignorés ;**

**b) le système de recouvrement des créances est inefficace voire inexistant :**

l'encourt des créances de l'ARTP se chiffre, à la date du 20 août 2007, à deux milliards trois cent sept millions sept cent quatre-vingt-dix sept mille quatre cent quatre (2 307 797 404) francs CFA compte non tenu de la créance sur SENTEL. Les vérificateurs ont constaté qu'aucune action en recouvrement n'a été mise en œuvre ;

**c) le Code des marchés est systématiquement violé ;**

la quasi-totalité des contrats sont en réalité des marchés de régularisation conclus par entente directe, notamment avec la société de droit suisse Code Africa, sans tenir compte des prescriptions de l'article 76 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés. Des appels d'offres restreints ont été également faits sans l'autorisation préalable de la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) et sans le respect des conditions fixées par le Code des marchés ;

**d) certaines rubriques de dépenses ont connu un accroissement exponentiel non justifié par l'activité de l'Agence. Ainsi,**

**– la masse salariale a été multipliée par huit (08), en cinq ans.**

Elle est passée de deux cent quarante-huit millions vingt-huit mille cinq cent cinquante-neuf (248 028 559) francs CFA en 2002 à deux milliards cinquante trois millions cent quarante-huit mille cent vingt-deux (2 053 148 122) francs en 2006. L'effectif est passé pendant la même période de trente-quatre (34) à quatre-vingtquinze (95) agents. Les vérificateurs ont constaté, au moment où ils bouclaienr leurs investigations que ce nombre est passé à cent seize agents (116).

**La masse salariale de l'ARTP a été multipliée par huit en cinq ans, passant de près de 249 millions francs CFA en 2002 à 2,053 millions en 2006. Son effectif est passé de 34 à 95 agents au cours de la même période et avoisine 116 agents en 2012.**

— *Le poste « missions et frais de voyage » a connu une augmentation importante non maîtrisée.*

— *Les loyers et charges locatives constituent des exemples éloquents de mauvaise gestion des ressources de l'Agence.*

En effet, la procédure utilisée pour le choix des immeubles et la détermination du montant des loyers n'est pas transparente. L'ARTP a systématisé, dans la quasi-totalité des contrats, le paiement annuel et par avance des loyers, notamment la location du siège et de l'annexe. Les vérificateurs estiment que l'optimisation des ressources aurait commandé l'acquisition d'un terrain et l'édification d'un immeuble pouvant abriter les services de l'Agence et, éventuellement, héberger à titre onéreux d'autres structures.

— *Les honoraires payés au titre de la consultance sont en constante augmentation.*

De seize millions neuf cent quatre-vingt et un mille sept cent soixante (16 981 760) francs CFA en 2002, ils sont passés à un milliard cent quarante-six millions quatre cent six mille huit (1 146 406 008) francs CFA en 2004 et un milliard soixante treize millions quatre cent un mille deux cent quatre-vingt et un (1 073 401 281) francs CFA en 2006. Cette évolution s'est faite parallèlement à l'accroissement des frais de formation, colloques, séminaires et conférences alors que les deux postes ne devraient pas évoluer dans le même sens.

— *Un appui dit institutionnel est illégalement versé à des services.*

Le montant cumulé de l'appui institutionnel a atteint en quatre ans et demi le chiffre d'un milliard neuf cent quarante neuf millions quatre cent six mille cinq cent soixante-treize (1 949 406 573) francs CFA ; il est versé à des services en violation de l'article 51 alinéa 3 de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 précitée, qui dispose : « *Les ressources de l'ARTP sont entièrement et exclusivement utilisées pour l'exécution de sa mission.* »

— *Le régime fiscal déroge au droit commun : l'exonération fiscale totale accordée à l'ARTP fait perdre au Trésor public dénormes ressources.*

— *La situation budgétaire, financière et comptable de l'ARTP est marquée par le gaspillage, le népotisme, les situations de conflits d'intérêts et les malversations financières facilitées par une violation systématique des dispositions du Code général des impôts.*

En effet, l'ARTP précomptait sur les contrats de prestation des services 5% au titre de l'impôt sur le revenu et 18% au titre de la TVA sans procéder au versement au Trésor des sommes collectées. C'est ainsi qu'au total sept milliards neuf cent quarante-sept mille huit cent quatre-vingt-dix-huit mille cent onze (7 947 898 111) francs CFA ont été précomptés et non reversés. Ce montant se décompose comme suit :

— 4 318 376 919 francs CFA pour les droits réels ;

— 3 629 521 192 francs CFA pour les pénalités.

**Le Directeur financier et comptable de l'ARTP exerce la plupart des fonctions normalement réservées à l'agent comptable assignataire du Trésor, d'où certaines dérives constatées.**

Certaines de ces dérives résultent du fait que le Directeur financier et comptable de cette entreprise exerce la plupart des fonctions normalement réservées à l'agent comptable assignataire du Trésor.

*Tirant les conséquences des faits relatés ci-dessous, l'IGE a proposé :*

*– de faire modifier dans les meilleurs délais l'article 15 de la loi n° 2001-15 du décembre 2001 portant Code des télécommunications et l'article 32 du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 afin de permettre au Ministre chargé de l'Économie et des Finances de nommer, sans délai, un agent comptable auprès de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes pour mettre un terme à la mauvaise gestion des deniers ;*

*– d'engager des poursuites pénales contre le Directeur général de l'ARTP en application de l'article 1005 paragraphe 1 et alinéa 2 de la loi n° 92-40 du 09 juillet 1992, modifiée, portant Code général des impôts qui dispose que « sans préjudice des sanctions fiscales prévues au présent Code, est possible d'une amende de 1 000 000 francs CFA à 5 000 000 francs CFA et d'un emprisonnement de deux à cinq ans, quiconque se soustrait frauduleusement ou tente de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts, droits et taxes prévus au présent code, qu'il s'agisse de dissimulation ou de tout autre procédé frauduleux, notamment en ne reversant pas une taxe, un droit, un impôt retenu, facturé ou collecté ».*

#### ***C - Illégalité de la distribution d'une prime exceptionnelle d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) de F CFA***

Par les Résolutions prises les 5 et 7 mars 2008, le Conseil de Régulation de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) a réparti une somme d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) F CFA censée provenir de la contrepartie financière à la suite de l'attribution de la licence globale à Sudan Telecom Company Ltd (SUDATEL) sous la forme d'une prime exceptionnelle au profit de ses membres, des agents de l'ARTP et des tiers et en a autorisé le paiement.

Au regard de la réglementation applicable, l'IGE a constaté des dysfonctionnements et illégalités et a proposé des mesures correctives.

##### ***1 Règlementation applicable***

À l'occasion de l'attribution de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications ouverts au public, l'opérateur bénéficiaire de la licence verse à l'État une contrepartie financière. La loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des Télécommunications, modifiée par la loi n° 2006-02 du 04 janvier 2006, notamment en son article 50, dispose que l'ARTP peut recevoir comme ressources un pourcentage sur le produit de ladite contrepartie. Le décret n° 2008-222 du 05 mars 2008, fixant le pourcentage à accorder à l'Agence de Régulation des

*Télécommunications et des Postes sur la contrepartie financière versée à l'État à l'occasion de chaque attribution de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications ouverts au public.*

Le décret précité :

- fixe à 2% en son article premier le pourcentage à accorder à l'ARTP ;
- prescrit en son article 2 que le montant correspondant à ce pourcentage sera viré dans les comptes de l'ARTP à la diligence du Trésorier Payeur général, dès le versement total ou partiel de la contrepartie financière de la licence ;
- dispose en son article 3 : « *La somme susvisée est destinée à la réalisation des missions de l'ARTP et sa répartition est faite dans le budget approuvé par le Conseil de Régulation.* »

Dans la pratique, la procédure se présente comme suit :

- l'opérateur verse la contrepartie financière à l'État, c'est-à-dire au Trésor public ;
- selon le moment où ce versement est effectué, le Ministre chargé des Finances l'inscrit dans le projet de loi de finances de l'année ou dans le tout prochain projet de loi de finances rectificative ;
- après l'adoption du budget, et dans le cadre de son exécution, le Ministre des Finances fait virer dans les comptes de l'ARTP le montant correspondant à 2% de la contrepartie financière versée par l'opérateur ;
- le montant ainsi viré est inscrit dans le budget de l'ARTP et approuvé par son Conseil de Régulation, lequel peut alors procéder à sa répartition ;
- enfin, cette répartition doit avoir pour objet la réalisation des missions de l'ARTP.

## 2 *Constats : dysfonctionnements et illégalités*

L'IGE a été amenée à faire des constats de dysfonctionnements et à relever les illégalités ci-après :

- le Conseil de Régulation de l'ARTP s'est réuni à l'effet de prendre une résolution le 05 mars et trois autres résolutions le 07 mars 2008 sur la base du décret n° 2008-222 du 05 mars 2008 sans pour autant avoir jamais consulté le Ministre chargé des Finances ;
- le Ministre chargé des Finances n'a notifié aux autorités de l'ARTP ni le montant de la licence, ni la quote-part revenant à l'Agence, encore moins présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative prenant en charge la recette extraordinaire correspondant au montant de la contrepartie financière de la licence globale octroyée à la société de droit soudanais SUDATEL, avec la répartition de son montant ;
- le Trésor public n'a donc effectué aucun versement au profit de l'ARTP au titre de sa quote-part provenant de la contrepartie financière à la suite de l'attribution de la licence globale SUDATEL ;

- dans le projet de budget 2008, l'ARTP avait prévu une inscription budgétaire de 5% alors que le décret n° 2008-222 précité n'a fixé que 2% du montant devant être affecté à l'exécution de ses missions ;
- le budget de 2008 de l'ARTP approuvé, en ressources comme en dépenses, par le Conseil de Régulation par une résolution du 16 janvier 2008, à la somme de quinze milliards huit cent quarante-trois millions cinq cent trente-sept mille neuf cent cinquante-cinq (15 843 537 955) francs CFA n'a pas fait l'objet de réaménagement en cours d'année pour prendre en compte la ressource exceptionnelle devant provenir du versement par l'État du pourcentage de 2% prévu par le décret n° 2008-222 du 5 mars 2008 ; ainsi, le montant d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) francs CFA résulte d'un prélèvement opéré par le Directeur général sur les avoirs de l'ARTP en banque ;
- le Conseil de Régulation, contrairement aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2008-222 du 05 mars 2008, a affecté une partie de ce montant au personnel sous la forme de prime exceptionnelle ;
- la création d'une prime exceptionnelle, au profit des organes de l'Agence, viole les dispositions de l'accord d'établissement qui n'a pas prévu cette catégorie de prime ;
- Le Directeur général de l'ARTP a soustrait la somme de 1 600 000 000 francs des avoirs bancaires de l'ARTP pour régler à des non-ayants droit une prime exceptionnelle non fondée. Il s'agit là d'un abus de biens sociaux, aggravé par un détournement de deniers publics commis à partir de documents non applicables.

### **3 Propositions de mesures correctives et recommandations**

Les principales propositions de mesures correctives faites par l'IGE sont les suivantes :

- i *Traduire devant les Tribunaux, les sept membres du Conseil de Régulation et le Directeur général de l'ARTP pour détournement de deniers publics d'un montant d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) francs CFA sur la base des articles 152 à 155 du Code pénal et 140 du Code de procédure pénale, sans préjudice de leur traduction devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes ;*
- ii *Mettre fin aux fonctions des sept membres du Conseil de Régulation pour manquement grave, par décision du Président de la République, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des Télécommunications, modifiée par la loi n° 2006-02 du 04 janvier 2006 ;*

- iii *Faire rembourser sans délai les sommes indûment perçues par tous les autres bénéficiaires notamment les membres du personnel de l'ARTP ;*
- iv *Licencier immédiatement pour faute lourde et détournement de deniers publics le Directeur général de l'ARTP ;*
- v *Nommer un nouveau Directeur général de l'ARTP.*

Il y a lieu d'observer qu'en exécution d'une autre proposition de l'IGE, le Ministre chargé des Finances avait, dans le projet de loi de finances rectificative, intégré la recette extraordinaire provenant de l'attribution de la licence globale SUDATEL.

**Les enseignements tirés de ces opérations en termes de promotion d'une meilleure gouvernance du secteur conduisent à formuler les recommandations ci-après :**

***Recommandation n° 1 :***

**Dans les conventions d'attribution de la licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications, libeller tous les montants, évaluations et estimations en francs CFA.**

La présente enquête sur la prime exceptionnelle créée et distribuée par le Conseil de Régulation de l'ARTP a été en effet rendue complexe du fait que la contrepartie financière à verser à l'État par SUDATEL était fixée à deux cent millions (200 000 000) de dollars US. Jouant sur la fluctuation du coût du dollar, l'ARTP a évalué la licence au taux de 1\$=400 F CFA, alors qu'au même moment, le taux du marché était de 1\$=440 F CFA.

***Recommandation n° 2 :***

**Fixer la date d'entrée en vigueur de la convention de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications à la date de leur publication au *Journal officiel* dans les conditions fixées par la loi n° 70-14 du 6 février 1970, fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, modifiée par loi n° 71-07 du 21 janvier 1971.**

La convention de cession de la licence globale à SUDATEL n'ayant pas été publiée au *Journal officiel*, les vérificateurs ont dû se contenter de l'exemplaire officieux du Directeur général de l'ARTP pour effectuer leur mission. Or, pour des raisons de transparence et de bonne gestion des finances publiques, une telle convention doit avoir été publiée au *Journal officiel* avant sa mise en œuvre.

***Recommandation n° 3 :***

**Prendre une circulaire pour interpréter le décret n° 2008-222 du 5 mars 2008, intégrant les observations de l'IGE et précisant, notamment :**

- que la Résolution du Conseil de Régulation de l'ARTP, portant répartition de la quote-part de 2% due à l'ARTP, de la contrepartie financière versée par les opérateurs des réseaux à l'État, doit obligatoirement mentionner les références du virement du montant de cette quote-part dans les comptes de l'ARTP par le Payeur général du Trésor ;
- les références du budget approuvé de l'ARTP prenant effectivement en compte le montant viré par le Trésor ;
- la notion de « *réalisation des missions de l'ARTP* ».

C'est en effet en se basant sur une interprétation erronée de ces dispositions du décret précité que les organes de l'ARTP résistaient aux constats de l'IGE. Leur interprétation officielle par circulaire améliorera la gouvernance de ce secteur.

## **VI- Conditions de délivrance des licences de pêche par le Ministre de l'Économie maritime**

L'IGE a enquêté sur les conditions de délivrance des licences de pêche par le Ministre de l'Économie maritime. Il convient d'abord de rappeler le cadre juridique de l'activité de pêche, avant d'exposer les constats de dysfonctionnements de ce secteur.

### **A Cadre juridique de l'activité de pêche**

Le cadre juridique de la pêche est constitué par la loi n° 98-32 du 14 avril 1998, portant *Code de la pêche maritime*, le décret n° 98-498 du 10 juin 1998 fixant les *modalités d'application du Code de la pêche*, ainsi que différents accords de pêche auxquels le Sénégal est partie. Ces textes, et notamment le décret d'application du Code :

- créent les organes des pêches maritimes, à savoir, le Conseil national consultatif des pêches maritimes et les conseils locaux de pêche artisanale ;
- distinguent la pêche artisanale de la pêche industrielle en fonction des types d'embarcations utilisés ;
- créent et organisent la Commission consultative d'attribution des licences de pêche industrielle.

Les experts et scientifiques du secteur ont classé les pêches selon les techniques utilisées ainsi que les espèces halieutiques concernées, celles-ci étant elles-mêmes classées selon qu'elles vivent dans les eaux côtières (espèces côtières) ou dans la haute mer (espèces hauturières). D'autres classifications des espèces tiennent compte de la profondeur à laquelle vivent les espèces. Ainsi, une espèce est dite pélagique lorsqu'elle vit près de la surface des eaux ou entre la surface et le fond des mers. Il en résulte plusieurs types de pêche, l'une des classifications les plus courantes étant la suivante :

- i *la pêche démersale : par ligne, de poissons en profondeur ;*
- ii *la pêche semi-bentique : de poissons entre fond et surface ;*
- iii *la pêche pélagique : de poissons vivant entre deux eaux, surtout en surface.* Cette pêche pélagique elle-même composée de :
  - *la pêche pélagique côtière : de petits pélagiques sur les côtes (sardines ou yaboy, diay...) ;*
  - *la pêche pélagique hauturière : de gros pélagiques en haute mer (thon...).*

En combinant les critères de types de pêches, des embarcations et équipements utilisés, des espèces concernées, mais également des maillages et filets utilisés, l'article 20 du décret détermine les quatre types de licence de pêche industrielle ci-après :

a) ***licence de pêche démersale côtière***

- option : chalutières crevettiers ;
- option : chalutiers poissonniers et céphalopodiers ;
- option : palangriers de fond ;

b) ***licence de pêche démersale profonde***

- option : chalutiers crevettiers ;
- option : chalutiers poissonniers ;
- option : palangriers de fond ;
- option : casiers à langouste rose ;
- option : casiers à crabe profond ;

c) ***licence de pêche pélagique côtière***

- option : senneurs ;
- option : chalutiers ;

d) ***licence de pêche pélagique hauturière***

- option : canneurs ;
- option : senneurs ;
- option : palangriers (thon) ;
- option : palangriers (espadon).

Ainsi, alors que la pêche artisanale occupe la plus grande partie de la population et que son accès est libre, sous réserve de la conformité de ses embarcations à la réglementation, l'accès à la pêche industrielle est subordonné à l'obtention d'une licence selon des procédures rigoureusement réglementées.

Les rapports entre les acteurs des deux sous secteurs — pêche artisanale et pêche industrielle — sont fréquemment tendus en raison

des enjeux économiques et financiers liés à l'exploitation des ressources halieutiques. Dans un tel contexte, accorder des licences industrielles peut être perçu comme une menace contre la pêche artisanale si l'on admet, ce qui est toujours controversé, que la pêche hauturière peut menacer les espèces côtières ; mais, refuser une licence industrielle de pêche, alors même que les postulants auraient rempli les conditions requises pour l'obtenir, constituerait une violation des conventions de pêche et du Code de la pêche.

L'enquête sur les conditions de délivrance des licences de pêche industrielle vise, non seulement à s'assurer de la bonne gestion des finances publiques dans ce secteur, mais aussi à contribuer à l'instauration d'un climat apaisé dans les relations entre les Sénégalais et les populations des pays limitrophes avec lesquels le Sénégal a passé des accords de pêche.

#### ***B- Constats et propositions de mesures correctives.***

Les constats et propositions de mesures correctives faits par l'IGE concernent :

- les conditions de conclusion et d'exécution des accords de pêche et leurs conséquences sur la réglementation interne ;
- la vérification des conditions de délivrance des licences de pêche.

#### ***1 Problématiques des accords de pêche***

Le Sénégal a conclu des accords de réciprocité en matière de pêche avec les pays voisins, à savoir, la Mauritanie, la Gambie, le Cap Vert et la Guinée Bissau. Le Sénégal a également conclu un accord de pêche avec le Japon ainsi qu'une série d'accords de pêche avec l'Union européenne.

#### ***a - L'analyse de ces accords a amené l'IGE à faire les constats ci-après :***

- l'accès aux ressources halieutiques dont bénéficie la pêche artisanale étant libre, il en résulte une surcapacité de pêche qui force le Sénégal à signer des accords de réciprocité avec les pays voisins. Cette réciprocité peut créer une situation dans laquelle les navires sénégalais autorisés par les autres pays sont essentiellement artisiaux (cas des pêcheurs de Guet-Ndar en Mauritanie) alors que ceux autorisés par le Sénégal (navires mauritaniens battant pavillon étranger), sont des navires industriels, donc plus destructeurs que les navires artisiaux sénégalais ;
- des tensions surviennent assez souvent avec les pays voisins du fait du non-respect des dispositions de ces accords ;
- certains accords avec des pays voisins ne contiennent pas de dispositions pour une obligation de débarquement ou de transbordement, ce qui entraîne des pertes d'informations, notamment sur la traçabilité dans les comptes économiques ;
- la suspension des accords de pêche entre le Sénégal (qui tient à la

**Les redevances annuelles générées par les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union Européenne sont plus importantes que les ressources provenant des autorisations de pêche actuellement en cours.**

**Les autorisations de pêche en cours doivent être conformes à la réglementation en la matière, pour éviter le retrait, par l'UE, de l'agrément communautaire des exportations des produits halieutiques sénégalais sur le marché européen.**

sauvegarde de ses intérêts) et l'Union européenne s'explique principalement par le fait que l'Union a trouvé ailleurs des conditions plus souples avec des possibilités de pêche plus importantes ; — les redevances annuelles générées (plus de 10 milliards de FCFA) par les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne sont plus importantes que le montant annuel promis au Trésor public par le Ministre de l'Économie maritime (5 milliards de FCFA). Du coup, les accords avec l'UE se révèlent plus avantageux au plan financier que les autorisations actuellement en cours ; — en raison de la non-conformité de la loi sénégalaise accordant des autorisations de pêche en lieu et place des licences et accords de pêche, pèsent des risques et menaces de retrait, par l'Union européenne, de l'agrément communautaire des exportations de produits halieutiques sénégalais au marché européen.

**b - Compte tenu de ces constats, l'IGE a fait les propositions ci-après :**

- les accords de reciprocité de pêche avec les pays voisins doivent être gérés et suivis dans la plus grande vigilance, notamment en termes de contrôle des navires étrangers destructeurs présentés par les autres parties, d'équilibre des avantages des parties, de coût-avantage, de respect des dispositions des accords et de traçabilité dans les comptes économiques ;
- les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne, plus avantageux au plan financier que les autorisations actuellement en cours, doivent être repris sous des formules sauvegardant l'intérêt national dans toutes ses dimensions ; pour cela, il y a lieu de reprendre les négociations en mettant l'accent sur le double objectif de l'importance de la redevance et de la sauvegarde des espèces ;
- les autorisations de pêche actuellement accordées par simples protocoles et sans accord à la base, qui font planer des menaces de retrait, par l'Union européenne, de l'agrément communautaire des exportations de produits halieutiques sénégalais sur le marché européen, doivent être conformes à la législation et à la réglementation en la matière.

**2 - Vérification des conditions de délivrance des licences de pêche**

**La vérification des conditions de délivrance des licences de pêche a amené l'IGE à faire les constats ci-après, assortis de propositions de mesures correctives :**

- a) Les États de pavillon des navires bénéficiant des autorisations de pêche ne sont pas tous liés au Sénégal par un accord de pêche, en violation de l'article 16 du Code de la pêche maritime ; *il convient de respecter cette disposition réglementaire* ;
- b) le Ministre de l'Économie maritime a accordé des « autorisations de pêche » en lieu et place des « licences de

pêches » prescrites par le Code de la pêche maritime ; dès lors, il ne pouvait pas se conformer aux dispositions de l'arrêté interministériel fixant les montants des redevances exigées des navires. Il y a lieu également d'indexer le taux de la redevance sur le tonnage de jauge brut, comme le prescrit l'arrêté interministériel, et non sur le tonnage du poisson capturé, comme l'a fait le Ministre ;

c) dans les autorisations de pêche qu'il a délivrées, le Ministre de l'Économie maritime n'impose pas toutes les conditions générales supplémentaires, notamment celles qui sont relatives aux périodes de fermeture de la pêche, aux poids minima des filets et aux tailles et poids minima des espèces, en violation de l'article 28 du Code de la pêche maritime qui prescrit ces conditions. Le Ministre de l'Économie maritime est invité à se conformer à cette réglementation ;

d) le Ministre de l'Économie maritime a accordé des « autorisations de pêche » sans prendre au préalable l'Arrêté ministériel, prévu par l'article 21 du décret n° 98-458 du 10 juin 1958, selon lequel le Ministre chargé de la Pêche maritime approuve, selon les besoins, des modèles de licences de pêche et définit, le cas échéant, des catégories ou options nouvelles ;

e) le Ministre de l'Économie maritime est également invité à se conformer aux règles et principes ci-après, fréquemment violés dans ses autorisations de pêche :

- respect de la convention déterminant les conditions d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques au large des côtes des États membres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) ;
- respect des dispositions du Code de la pêche maritime en ce qui concerne la vérification de l'effectivité de l'obligation de débarquement et de déclaration des captures ;
- respect des normes de surveillance permettant de détecter les fraudes dans les techniques de pêche, tels que les périodes de fermeture de la pêche, les poids minima des filets, les tailles et poids minima des espèces... ;
- prise en compte des arguments scientifiques vérifiés, dans le traitement des dossiers portant sur les licences et autorisations de pêche ;

f) Les autorisations de pêche des poissons pélagiques n'ont pas tenu compte des recommandations des organes de suivi des ressources halieutiques. *Le Ministre doit suivre l'avis de ces organes, notamment celui du Comité des Pêches de l'Atlantique Centre (COPACE), afin de préserver les espèces dans le cadre de la gestion du développement durable* ;

g) La redevance versée à l'issue de la campagne de pêche sur les autorisations de 2010 à 2012, soit 3,058 milliards de

FCFA, est loin du montant simulé (17,5 milliards de FCFA) et du montant avancé et promis par le Ministre de l'Économie maritime (10 milliards de FCFA). Ainsi :

- une estimation sur la base des prix du marché, un scénario de paiement d'amendes pour arraignment et une analyse comparative par rapport à la redevance fixée par la Mauritanie, donneraient tous, pour le Sénégal, une rentrée de recettes largement supérieure aux maigres 0,841 milliards de FCFA et 2,217 milliards de FCFA versés en 2011 et 2012 dans les caisses du Trésor public ;
- le simple fait de porter de fausses informations à l'attention de l'autorité et de recevoir en conséquence son accord, pour en fin de compte poser des actes d'autorisations de pêche, sont constitutifs de gaspillage, de non-sauvegarde des ressources nationales et de complicité à la fraude. Ce qui constitue des faits et actes du Ministre de l'Économie maritime ayant causé à l'État un préjudice financier variant entre 3,092 milliards de FCFA et 204,942 milliards de FCFA selon l'hypothèse d'évaluation retenue ;
- en considérant les réalisations sur la base des hypothèses et estimations du Ministre de l'Économie maritime (8,750 milliards de FCFA par année, soit 17,5 milliards) par rapport aux réalisations de 3,058 milliards de FCFA sur les deux années 2011 et 2012, le Ministre de l'Économie maritime a causé au Trésor public sénégalais un manque à gagner et un préjudice financier incontesté de 11,659 milliards de FCFA ;
- de forts soupçons de forfaiture, de concussion, de corruption et de fraude pèsent sur les conditions de la délivrance des autorisations de pêche en 2010 et 2011, sur le non-versement de la redevance avancée et sur le non-contrôle des captures et des débarquements y afférents ;
- les deux principaux responsables de ces autorisations et des promesses non tenues qui y sont relatives, demeurent incontestablement l'ancien Président de la République et l'ancien Ministre de l'Économie maritime.

En conséquence, du fait des fausses informations et estimations ayant conduit au gaspillage des ressources et à la non-sauvegarde de l'intérêt national et des engagements non tenus de faire rentrer une recette de 5 milliards de FCFA par an dans les caisses de l'État, de forts soupçons de forfaiture, de concussion, de corruption et de fraude portant sur les causes et les conditions de la délivrance des autorisations de pêche entre 2010 et 2012, sur le non-recouvrement de la redevance avancée et sur le non-contrôle des captures et des débarquements qui y sont afférents, pèsent sur l'ancien Ministre de l'Économie maritime et amènent l'IGE à proposer les mesures correctives ci-après :

— ouvrir une information judiciaire contre l’ancien Ministre de l’Économie maritime, pour avoir causé au Trésor public un préjudice financier d’au moins 11,659 milliards francs CFA, dans le cadre de l’octroi d’autorisation de pêche en violation de la législation et de la réglementation en la matière et à l’encontre des intérêts de l’État.

Pour une meilleure gouvernance de ce secteur, l’IGE formule également les recommandations ci-après :

**Recommandations :**

- 1- restructurer le Conseil national des pêches maritimes (CNCM) et le doter de la compétence d’émettre un avis obligatoire sur les questions rentrant dans ses attributions ;**
- 2- instituer pour les autorisations de pêche la même procédure et les mêmes conditions que celles applicables aux licences de pêche ;**
- 3- corser l’amende pour infraction afin de la rendre plus dissuasive contre la piraterie ;**
- 4- assurer la compatibilité des plans d’aménagement des pêcheries avec les dispositions des accords de pêche ;**
- 5- faire modifier les dispositions de l’article 20 du décret n° 98-498 du 10 juin 1998 portant application de la loi sur le Code de la pêche maritime afin d’aplanir les conflits entre pêcheurs artisans et industriels. Pour cela, la catégorie « (c) licence de pêche pélagique côtière », revendiquée par les chalutiers industriels et artisans pratiquant tous les options « senneurs » et « chalutiers », devrait faire l’objet d’une clarification et d’une délimitation sans équivoque ;**
- 6- simplifier le système de redevance et le rendre plus rentable ;**
- 7- prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers de demande d’autorisations et de licences de pêche ne soient étudiés que sur la base d’analyses, d’études et d’hypothèses convaincantes et sincères, de manière à prendre en compte les différents impacts, notamment sur la protection des autres secteurs, la relance des industries de pêche et les exportations.**

**VII – Agence nationale pour l’Organisation de la Conference islamique (ANOCI)**

Lors du X<sup>e</sup> sommet de l’Organisation pour la Conférence islamique (OCI), tenu à Putrajaya en Malaisie, les 16 et 17 octobre 2003, le Sénégal a été désigné à l’unanimité pour organiser, pour la deuxième fois de son histoire, ce grand événement de la Ummah islamique.

L'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI) a été mise en place, à cette occasion, aux termes du décret n°2004-678 du 07 juin 2004. Il s'agit, au sens de ce décret, d'une structure administrative, placée sous l'autorité directe du Président de la République. Elle est chargée de la préparation et de la tenue du XI<sup>e</sup> Sommet de la Conférence islamique à Dakar, au cours du mois de mars 2008.

La mission d'audit a consisté à faire la revue de l'Organisation sur laquelle s'est reposée l'ANOCI, en vue de mettre en évidence les cycles d'exploitation, par rapport aux missions poursuivies, aux objectifs visés et aux procédures mises en place.

Il est à rappeler que les objectifs d'audit sont fixés autour de trois grands axes organisationnel, opérationnel, financier et comptable.

Tenant compte de la clôture des activités de l'ANOCI, les Inspecteurs généraux d'État-auditeurs ont adopté une démarche permettant de relever les risques qui ont eu un impact significatif dans la gouvernance de l'agence et la réalisation de ses objectifs.

Les recommandations arrêtées visent à informer l'Autorité (Président de la République) sur les dysfonctionnements constatés et sur les mesures utiles à faire prendre, à l'avenir, dans la mise en œuvre de projets similaires.

Il est utile de noter que sur le plan de la gestion financière et comptable et dans le cadre de son fonctionnement, l'ANOCI recevait annuellement une dotation du budget général de l'État, gérée à travers un compte de dépôt domicilié à la Trésorerie générale, au niveau de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP).

Bien que démembrément de l'État, l'ANOCI a eu à adopter la comptabilité SYSCOA. L'équipe d'audit a effectué différents points de contrôle, notamment des comptes d'immobilisations, pour vérifier le respect des conditions d'inscription à l'actif et faire l'analyse des immobilisations.

Au cours de la préparation et de la tenue du XI<sup>e</sup> Sommet de l'OCI, l'ANOCI a pu mobiliser quatre cent trente-deux milliards deux cent vingt-quatre millions quatre cent douze mille quatre cent cinquante-neuf (432 224 412 459) francs CFA, pour le compte de l'État, au titre de financements publics extérieurs, de subventions et d'investissements privés, détaillés comme suit :

- 32 115 520 000 francs CFA de subventions et contributions ;
- 205 608 892 459 francs CFA destinés à la construction de routes, composés de financements externes et de contributions du budget de l'État du Sénégal ;
- 194 500 000 000 de francs CFA, pour la réalisation d'investissements hôteliers par le secteur privé.

La mission d'audit était doublée d'enquêtes particulières sur la location du bateau « Musica », des villas présidentielles, de la rénovation de l'Hôtel « Le Méridien Président Dakar », les dépenses de communication et certaines autres dépenses significatives.

Devant l'ampleur des investigations à mener, les auditeurs ont opté pour la rédaction de deux rapports : un rapport d'audit financier et comptable et un rapport particulier sur les conditions de réalisation des infrastructures.

Le premier rapport produit par les Inspecteurs généraux d'État a révélé divers abus. Toutefois, ledit rapport étant en phase de contrôle qualité avant celle de la communication aux personnes concernées, pour avis et observations, dans le cadre de la procédure contradictoire, les constations et conclusions ainsi faites ne peuvent être relatées dans le présent rapport. Cette procédure contradictoire est, faut-il le rappeler, une norme d'inspection, une formalité substantielle qui s'impose aux travaux de l'Inspection générale d'Etat

S'agissant du rapport d'audit des infrastructures, il sera disponible après le rapport des conclusions de l'expertise en cours, portant sur les catégories d'infrastructures spécifiées ci-dessous :

- les projets finalisés ;
- les projets dont les financements sont acquis et en cours d'exécution ;
- les projets dont les financements sont ficelés et en cours d'instruction;
- les projets dont la réalisation est transférée à d'autres démembrements de l'Etat.

En définitive, les résultats des deux missions d'audit et d'enquêtes sur les activités de l'ANOCI figureront en bonne place dans le prochain *Rapport sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*.

## Titre 2

### ACTES CARACTÉRISTIQUES ET CAUSES DE MAL GOUVERNANCE FINANCIÈRE

#### Chapitre 1

#### **Actes caractéristiques de mal gouvernance financière**

À l'occasion des investigations qu'elle a effectuées, dans les cas illustratifs de mal gouvernance, l'IGE a relevé les actes juridiques ou de gestion caractéristiques de mal gouvernance. Il s'est agi, soit de violation des textes qui régissaient les structures ou activités concernées, soit de fautes ou de faits matériels répréhensibles imputables aux dirigeants et gestionnaires desdites structures. Ces constatations ont permis à l'IGE, *in concreto*, de faire des propositions de mesures correctives appropriées.

Il paraît à présent indiqué de faire une synthèse de ces actes, en vue de formuler, et au besoin de formaliser, les principes applicables, non seulement aux structures ou activités ayant fait l'objet d'investigations par l'IGE, mais, *in abstracto*, à la bonne gestion des finances publiques en général.

De ce point de vue, deux catégories d'actes sont observés :

- ceux qui caractérisent la violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Etat ;
- ceux qui caractérisent la violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable des entreprises publiques.

#### **I - Violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable de l'État**

##### **A - Violation des règles de la gestion budgétaire**

La gestion performante et efficiente de ses ressources publiques devrait constituer, pour le Sénégal, l'un des principaux enjeux d'une bonne gouvernance économique et financière. Dans le domaine de la gestion des finances publiques, l'IGE a répertorié, entre autres dérives :

- la violation du principe de la spécialité des crédits ;
- le non-respect des lois et règlements ;
- des dépassements ou des dépenses exécutées en l'absence de crédits.

##### **1 - Violation du principe de la spécialité des crédits**

Les investigations de l'Inspection générale d'État ont permis de relever de nombreuses violations du principe de la spécialité des crédits ouverts par la loi de finances.

**Le législateur doit encadrer les pouvoirs du Ministre de l'Économie et des Finances de « remaniement budgétaire » pendant l'exécution du budget.**

Ce principe budgétaire est consacré par les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée par la loi n°2007-29 du 10 décembre 2007 qui stipulent que « *les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitres, regroupant les dépenses selon leur nature ou leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles* ».

**Pendant le débat d'orientation budgétaire, le Parlement doit passer en revue les demandes de « flexibilité d'exécution budgétaire »**

**Sortir de l'ornière des urgences et impulser une gestion planifiée, suivie et évaluée, soucieuse de la conformité, de l'efficacité et de l'économie, tel devrait être aujourd'hui, le devoir des gestionnaires du secteur public.**

Le paiement de dépenses non prévues, à régulariser par l'utilisation de crédits affectés à d'autres chapitres, en sus des ponctions opérées par le Ministère de l'Économie et des Finances, a perturbé l'exécution normale du budget au niveau de certains ministères, remettant en cause, de ce fait, la pertinence des choix de planification en général et de planification budgétaire en particulier, les deux devant être concomitants ou, en tout cas, liés. Les arguments brandis, à savoir, l'urgence et la nécessité, ne sauraient justifier les dépassements de crédits.

Au demeurant, même si ce principe de la spécialité des crédits budgétaires comporte naturellement des exceptions, celles-ci ne sauraient être érigées en règle. C'est la raison pour laquelle l'IGE recommande fortement le retour à la planification et à la programmation budgétaires, bien entendu avec toute la souplesse que requiert une gestion performante.

Certes, de plus en plus, la pression de la demande en services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'emploi, l'électricité, l'eau, le transport a amené les autorités politiques à prendre des décisions à incidence financière non négligeable, qui remettent parfois en cause la planification et la programmation budgétaires, alors que celles-ci devraient être la trame de fond de la gouvernance économique et financière. Or, dans ce domaine, l'essentiel est de veiller à la flexibilité de la planification et de la programmation budgétaires qui, pour être performantes, devraient être axées sur une bonne formulation des orientations et objectifs stratégiques, une définition pertinente des besoins et priorités, ainsi que sur de bons dispositifs de management des risques, de contrôle, de coordination et de suivi-évaluation, le tout orienté vers les résultats.

## 2 - Non-respect des lois et règlements

**L'IGE a constaté, singulièrement au cours de l'audit de la dette, des atteintes graves aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, notamment :**

- une évaluation non sincère des recettes ;
- des virements de crédits irréguliers ;

— des ponctions successives opérées sur les crédits du budget des ministères sans notification préalable : par exemple des crédits ouverts dans la loi de finances (BCI 2008) du Ministère de l'Enseignement supérieur, des Universités et des Centres universitaires régionaux (CUR),

entièrement supprimés dans les lois de finances rectificatives alors que les cocontractants avaient déjà commencé l'exécution des marchés.

En fait, de telles pratiques induisent des effets dysfonctionnels sur l'exécution normale des projets et marchés programmés et pris en charge par les ministères ; pour cette raison, bon nombre d'entre eux n'ont pas été réalisés ou ont accusé des retards considérables en 2008. À titre d'exemple, au Ministère de l'Économie maritime, sur un total de soixante-seize (76) projets, programmés pour la gestion 2008, soixante et onze (71) d'entre eux, soit 97,4%, devaient être financés par le Budget consolidé d'Investissements (BCI). Soixante-deux (62) de ces projets ont été annulés, faute de crédits, à la suite des ponctions opérées. Deux (2) ont été partiellement ponctionnés. Seuls trois (3) ont été entièrement réalisés et quatre (4) en cours de réalisation.

### ***B - Violation des règles de la gestion financière et comptable***

#### ***1 - Constats d'ordre général***

##### **Il a été relevé la survivance des lacunes et des dysfonctionnements ci-après :**

**La dette irrégulière est constituée de dépenses sans couverture budgétaire, du fait que la pratique de la ponction a eu pour effet de modifier, voire de supprimer l'allocation initiale des crédits.**

- l'absence d'un manuel de procédures constatée dans plusieurs organismes publics, à l'occasion des missions de vérification administrative et financière ;
- le financement d'activités ne relevant pas de l'objet social de l'organisme ;
- l'octroi de prêts sans base juridique ;
- le défaut de remboursement des prêts accordés ;
- des irrégularités de certains contrats de travail avec incidences financières ;
- le règlement intégral de factures pour des commandes non entièrement exécutées ;
- l'existence ou la constitution d'arriérés de paiement pour des commandes déjà exécutées ;
- des dotations de carburant à des chefs de service sans base juridique ;
- une masse salariale non maîtrisée en raison d'effectifs pléthoriques et de l'octroi d'indemnités et autres avantages indus à certains agents ;
- le maintien de la pratique de dépenses extrabudgétaires et de ponctions de crédits dû à l'inexistence d'une bonne planification de la dépense ;
- l'habilitation des administrateurs de crédits à l'accès au Système intégré de Gestion des Finances Publiques du Sénégal (SIGFIP), afin de suivre le rythme de consommation de leurs crédits ;
- la mauvaise tenue de la comptabilité des matières de l'État ;
- l'absence de procès-verbal de réception ;
- la violation du Code des marchés publics ;
- la fraude, le gaspillage, les abus, la corruption et le blanchiment des capitaux.

## 2. Dépassements ou inexistance de crédits

La dette contractée irrégulièrement par certains départements ministériels, en particulier le Ministère de l'Intérieur, concerne, pour l'essentiel, des dépenses effectuées sans couverture budgétaire. Ainsi, des administrateurs de crédits se sont fait livrer des fournitures, ont fait exécuter des travaux ou effectuer des prestations de services, alors que les crédits alloués étaient insuffisants ou inexistant. Par exemple, l'urgence et la nécessité de faire fonctionner un ministère aussi stratégique que celui de l'Intérieur, ont été, entre autres, les arguments les plus utilisés pour expliquer les dépassements de crédits.

Or, l'article 18 de la loi n° 2007-32 du 27 décembre 2007 portant loi de finances pour l'année 2008 dispose que : « *Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques que sont : l'engagement, le contrôle, la certification de service fait, la confirmation de sa régularité et sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nullité absolue.* »

Cette disposition existe dans les lois de finances de 2004 à 2008, période sur laquelle ont porté les audits de la dette intérieure, menés par l'IGE. L'existence de crédits est donc le préalable à l'exécution de toute dépense publique. Par conséquent, sans inscription budgétaire, il ne devrait pas y avoir d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement, ni de paiement. Même la réquisition de l'ordonnateur ne peut prospérer en cas d'absence de crédits.

Des procédures régulières existent et sont prévues par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances pour faire face à des « *dépenses urgentes ou imprévues* » ou « *en cas, à la fois d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

**En dehors de l'absence de couverture budgétaire, d'autres irrégularités ont été aussi constatées. Il s'agit, notamment, de :**

—l'absence de procès-verbal de réception établi dans les conditions définies par le décret n° 81-844 du 20 août 1981, modifié, et l'Instruction ministérielle n° 4 MEF/DMTA du 8 mars 1988 relatifs à la comptabilité des matières. Ainsi, la Direction du Budget et du Matériel du Ministère de l'Intérieur se contentait, très souvent, d'établir de simples « *attestations* » ;

— l'absence de marché pour des montants dépassant les seuils fixés par le Code des marchés publics : certains fournisseurs, entendus sur procès-verbal, ont reconnu le fait qu'ils opéraient sur la base de la seule confiance que leur inspirait la Direction du Budget et du Matériel ;

— l'imputation au cours de l'exercice de certaines dépenses au chapitre 210970890000, «*Plan équipement de la police* », alors que ledit chapitre, d'après la situation d'exécution budgétaire établie par le Ministère de l'Économie et des Finances, n'était même pas ouvert par la loi de finances.

En dépit d'une longue pratique de comptabilité des matières, l'Inspection générale d'État a malgré tout constaté, au niveau de certaines administrations, l'absence ou la mauvaise tenue de celle-ci. Instituer une application pertinente, intégrant les deux aspects précités et générant des tableaux de bord périodiques de contrôle, pour tous les ministères et services publics, est une opération facilement réalisable, au sein de laquelle il serait possible d'instituer des mesures de sécurité rendant difficiles certaines manipulations non conformes à la loi ou frauduleuses.

## **II - Violation des règles de la gestion budgétaire financière et comptable des entreprises publiques**

L'exploitation des rapports issus des missions conduites par l'Inspection générale d'État (IGE) au niveau des entreprises du secteur parapublic ou d'autres organismes publics a permis de tirer un certain nombre d'enseignements relatifs aux défaillances récurrentes observées dans le fonctionnement des organes dirigeants de ces entités.

Trois de ces enseignements méritent d'être relevés.

### **A    *Problématique du choix du Président de Conseil d'Administration (PCA)***

Il a été constaté que le choix des PCA obéissait davantage à des impératifs politiques qu'à des objectifs de performance. Ainsi, la plupart des PCA nommés à la tête des sociétés d'État, n'avaient ni les compétences ni le profil adéquat permettant d'assurer correctement leur mission.

Il en résulte que faute de pouvoir assumer sa mission, le PCA s'en remet aux décisions du Directeur général, alors qu'il ne devrait pas en être ainsi. Cela explique que dans aucun des organismes publics mis à l'index pour mal gouvernance, les Conseils d'administration, censés exercer le contrôle sur l'action des organes exécutifs, n'ont attiré l'attention des Autorités sur les dérives de leur gestion.

**Le choix des Présidents des Conseils d'Administration des entreprises publiques et parapubliques obéit davantage à des impératifs politiques qu'à des objectifs de performance, ce qui explique les carences et défaillances de la plupart d'entre eux.**

### **B    *Défaillances au niveau du fonctionnement du Conseil d'administration***

Sans être exhaustives, les défaillances observées au niveau du fonctionnement du Conseil d'Administration se résument comme suit :

- choix peu judicieux des membres du Conseil d'Administration, les uns n'ayant aucune formation pour la mission pour laquelle ils ont été désignés, les autres, s'agissant notamment des représentants de l'État, n'assumant pas leur devoir d'alerte des autorités dans tous les cas aboutissant à des dérapages allant à l'encontre des intérêts de la structure ;
- méconnaissance par le Conseil d'Administration des limites de ses attributions, absence totale ou insuffisance du contrôle des actes du Directeur général par le Conseil d'administration ;
- défaillance du Conseil d'Administration dans le processus de décisions importantes pour la vie de la société (exemple de la LONASE) ;

— inféodation, pour diverses raisons, du Conseil d'Administration au Directeur général.

### C *Défaillances du Directeur général*

- non-respect du processus de décision, certains directeurs généraux omettant de façon délibérée de requérir l'avis de l'organe habilité (cas de la LONASE et de l'ARTP) ;
- maquillage des états financiers pour faire apparaître un solde positif du bilan, alors que l'entreprise est au bord de la faillite (cas de la SENELEC) ;
- non-respect des décisions du Conseil d'Administration en matière de recrutement du personnel et en matière d'assistance sociale ;
- non-présentation au Conseil d'Administration dans les délais de certains actes comme l'exige la réglementation.

## Chapitre 2

# Causes de la mal gouvernance financière

Deux (2) principales causes de mal gouvernance méritent d'être relevées. Ce sont :

- l'ingérence des autorités politiques dans la gestion des finances publiques ;
- la politisation de la haute administration publique.

### I - Ingérences des autorités politiques dans la gestion des finances publiques

Plusieurs cas de mal gouvernance proviennent des ingérences des autorités politiques dans la gestion des finances publiques. Cette ingérence se manifeste principalement de deux manières.

**A - Les pressions exercées** ou qu'auraient exercées les autorités politiques, y compris les plus hautes d'entre elles, constituent l'un des arguments les plus fréquemment invoqués par les responsables des structures, entreprises ou organismes audités, vérifiés ou enquêtés, pour se justifier des dérives qui leur sont reprochées. C'est le cas, par exemple, pour la LONASE. En effet, pour se justifier d'avoir utilisé les fonds publics de son entreprise pour financer la campagne électorale de l'ancien Président de la République, ainsi que les activités de son parti politique, l'ancien Directeur général de cette société nationale expliquait qu'il avait agi à la demande pressante, frisant l'injonction, de cette haute autorité politique.

**B - L'implication** des mêmes autorités politiques dans des dossiers financiers explique d'autres dérives dans la gestion des finances publiques.

*Dans certains cas* en effet, ce sont des indices nombreux et concordants qui font suspecter légitimement une telle implication. C'est ce qui a été observé **dans les cas FESMAN, King Fahd Palace (ex-Méridien Président) et « Maison du Sénégal à New York »**. Ainsi, la gravité des dysfonctionnements observés, l'énormité des sommes en jeu et détournées de leur destination initiale au profit des intérêts privés, la proximité des acteurs visibles ou identifiés des opérations concernées avec les plus hautes autorités de l'État, ne laissent pas de doute sur l'implication de celles-ci dans lesdites opérations.

*Dans d'autres cas*, cette implication des autorités politiques dans la gestion des finances publiques est directe et quasi-officielle. C'est le cas, par exemple, **de la convention de concession d'opérateur d'infrastructures signée avec la Société MTL Infrastructures SA**, en application de la loi n°2001-15 du 27 décembre 2001, portant *Code des télécommunications et des postes*, notamment en son article 32.

Rappelons les trois dysfonctionnements majeurs qui ont marqué ce cas.

*D'abord*, la modification du Code des télécommunications et des postes pour introduire, dans son article 32, le nouveau régime

d'autorisation d'opérateurs d'infrastructures s'est faite sans le strict respect de la procédure législative, dans un contexte où par ailleurs le gouvernement n'avait déclaré aucune urgence. C'est quand la convention avec MTL/Inf. SA avait été signée quelques mois seulement après l'adoption de ce nouveau régime, qu'on s'est expliqué la précipitation évidente avec laquelle le Code avait été modifié, et suspecté qu'il l'aurait été en fait dans l'intérêt personnel du nouvel opérateur.

*Ensuite*, l'opérateur avait préparé son propre projet de convention comportant des clauses qui lui sont favorables et l'avait fait directement signer par l'ancien Chef de l'État sans passer par la voie hiérarchique, ce qui prouve au moins sa forte proximité avec cette haute autorité politique.

*Enfin*, lorsque la procédure normale d'autorisation de la concession avait pu être réinitialisée, et que le dossier avait été transmis avec un projet de décret pour signature par le Président de la République, on s'est aperçu que la convention préparée par l'opérateur à son avantage avait été substituée à celle jointe au dossier, préparée par la commission compétente à cet effet.

## II - Politisation des hauts cadres de l'administration publique

Les pressions réelles ou supposées des hautes autorités politiques constituent l'un des arguments souvent invoqués par les responsables impliqués dans les malversations.

**A** - C'est un fait qu'au Sénégal, comme dans la quasi-totalité des pays africains d'ailleurs, les personnels de la haute administration publique sont politisés en ce sens que la plupart d'entre eux :

- sont des responsables des partis politiques ou mouvements qui soutiennent le Président de la République en fonction ;
- animent leurs propres partis politiques ;
- sont impliqués dans les activités politiques locales pour leur propre compte ou pour le compte des partis qui soutiennent le Président de la République en fonction.

Dans ces conditions, pour les hauts cadres de l'Administration, avoir une base politique et l'animer devient un souci logique dans la perspective du bon déroulement de la carrière administrative.

**B** - La politisation de la haute administration publique présente plusieurs inconvénients pour le bon fonctionnement de l'État, notamment en matière de gouvernance économique et financière. En effet, le fonctionnaire politisé :

- résistera difficilement à des ordres illégaux de ses supérieurs politiques, alors même qu'il n'ignore pas les conséquences de ces ordres en termes de gaspillage ou de dilapidation des deniers publics ;
- sera constamment tenté d'utiliser les deniers publics pour financer les activités et partis politiques et même sera encouragé, voire contraint de le faire ;
- aura beaucoup de difficultés à éviter les conflits d'intérêts du fait de son implication quotidienne dans les affaires politiques ;
- sera constamment tenté d'utiliser ses positions politiques pour se maintenir à son poste ou en obtenir un autre offrant plus d'avantages financiers et matériels ;

- sera par la force des choses moins regardant sur sa propre gestion, persuadé à tort ou à raison qu'en cas de malversations, il bénéficiera de hautes protections, voire de l'impunité ;
- n'inspirera aucune confiance dans les arbitrages qu'il fera dans le cadre de son travail, étant à la fois juge et partie.

Dans un tel système, les autorités politiques et notamment le Président de la République qui, selon les constitutions de la plupart des États africains, disposent du quasi-monopole de la nomination aux hautes fonctions de l'État, sera constamment tenté, au moment d'effectuer ces nominations, de privilégier les critères de proximité politique des candidats à leurs compétences réelles. L'effet pervers qui découle de cette pratique, c'est de dévaloriser les compétences au profit du militantisme politique.

**C** - Cette situation de politisation des hauts cadres s'observe également au niveau des entreprises publiques où les Directeurs généraux sont nommés par le Président de la République. Dans les cas où la nomination de ces hauts cadres ou de certains d'entre eux obéirait à des considérations politiques et ne serait pas basée sur des critères de compétences, les risques de dysfonctionnements dans la gestion de ces entités seraient plus élevés, parce que des Directeurs généraux, voire des Présidents de Conseil d'Administration nommés dans ces conditions ne pourraient pas résister aux éventuelles injonctions ou implications du Président de la République dans la gestion financière de leurs entreprises.

## Titre 3

### RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Trois séries de recommandations sont proposées ; elles concernent respectivement :

- les bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable ;
- la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière ;
- la valeur ajoutée de l'IGE dans la moralisation de la vie publique.

#### **Chapitre 1**

#### **Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable**

La promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable doit être faite, aussi bien au niveau de l'État, que des établissements publics et entreprises publiques.

##### **I - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable de l'État**

Les investigations de l'IGE dans les domaines et secteurs sus indiqués l'amènent à formuler les recommandations ci-après :

- retourner à l'orthodoxie en mettant un terme aux abus constatés dans l'octroi des avances de trésorerie. Cette recommandation de l'IGE a d'ailleurs été confortée par la suite par la position des bailleurs de fonds sur la question, notamment la Banque mondiale et le FMI. Cette dernière institution a même signé un mémorandum dans lequel il est mentionné que « *la procédure d'avance de trésorerie qui a été l'une des sources des problèmes budgétaires observés est dépourvue de base légale* ». Ledit mémorandum a interdit la procédure aboutissant à l'avance de trésorerie. Toutefois, même si les avances de trésorerie ont connu une baisse certaine, la pratique des décrets d'avances portant sur plus de quatre cent cinquante (450) milliards entre 2008 et 2012, a ouvert la porte à des dérives de toutes sortes en termes d'empiètement inacceptable sur les prérogatives du Parlement, de fraudes, de corruption et de gaspillage ;
- 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 ;

**Les « ponctions-réallocations » budgétaires et les décrets « confidentiels » d'ouverture de crédits sont source de corruption.**

- mettre un terme à la pratique des « ponctions-réallocations » budgétaires et des ouvertures de crédits par le biais de décrets « confidentiels », qui sont 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 garantir 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 le Parlement.

Par ailleurs, il convient d'encadrer les pouvoirs du Ministre chargé des Finances, ordonnateur principal du budget de l'État, en veillant notamment à ce que :

1. un plafond soit fixé pour ce qui concerne les décrets d'avance, avec des critères pertinents ;
2. une liste de secteurs ou activités intouchables soit établie et que toute violation de cette interdiction fasse l'objet d'une audition du Ministre de l'Économie et des Finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale ;
3. les ponctions touchant des projets et programmes publics d'un certain montant fassent l'objet d'une audition du Ministre chargé des Finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Il est en outre recommandé d'auditionner aussi le Ministre de l'Économie et des Finances sur les dépenses hors budget.

## **II - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable des établissements publics et entreprises publiques**

### **A - Recommandations tendant à une meilleure gestion administrative et financière de l'État**

#### **1. Adopter les bonnes pratiques**

**À l'inverse des mauvaises pratiques signalées plus haut, l'IGE recommande l'adoption, en matière de gestion administrative et financière, d'un certain nombre de bonnes pratiques dont les principales sont citées ci-dessous :**

- se conformer aux dispositions de la loi de finances de l'année qui prévoit : « *Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques que sont : l'engagement, le contrôle, la certification du service fait, la confirmation de sa régularité et sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nul effet* » ;
- se conformer scrupuleusement en matière contractuelle au respect des dispositions du Code des Obligations de l'Administration (COA)

selon lesquelles : « *La conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances de la personne administrative de droit public contractante est soumise à l'existence de crédits budgétaires et au respect des règles d'engagement des dépenses publiques* » ;

- se référer à des procédures régulières de résolution des problèmes prévues par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances pour faire face aux « *dépenses urgentes ou imprévues* » ou « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* » ;
- assurer l'effectivité des réceptions, notamment la tenue du procès-verbal de réception, dans les conditions définies par le décret n° 81-844 du 20 août 1981 et l'instruction ministérielle n° 4 MEF du 8 mars 1988 relatifs à la comptabilité des matières, modifiée;
- développer une application informatique, automatisant la tenue de la comptabilité des matières ;
- se conformer aux dispositions du Code des marchés toutes les fois que le montant de la dépense l'exige ;
- ajuster les outils et pratiques aux prescriptions du droit communautaire issu de l'OHADA et du SYSCOA ; à cet effet, tous les établissements publics, universités, établissements publics de santé (EPS) et autres devraient adopter les normes de comptabilisation, de gestion financière et de gouvernance de contrôle de l'OHADA, ainsi que la nomenclature des comptes SYSCOA.

## **2. Rationaliser la dépense publique**

### **a) Développer la capacité d'autofinancement**

*L'Inspection générale d'État* a relevé, comme risques importants, l'insuffisance des ressources, mais aussi et surtout la mauvaise allocation et la mauvaise gestion dues notamment :

- non seulement à la faiblesse des tarifs des prestations médicales pratiquées, mais aussi à l'insuffisance des subventions ;
- à l'absence de stratégies favorisant la mobilisation des ressources;
- à l'inefficience du système de recouvrement des créances de l'État, liées notamment à l'absence d'une ligne de crédits spécifique au niveau de la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes viagères ;
- à la faible capacité d'autofinancement des EPS, source du profond déficit du compte d'exploitation et de l'accroissement de leur endettement.

### **b) Rétablir l'équilibre d'exploitation**

Le rétablissement de l'équilibre d'exploitation est un impératif de bonne gestion, tout comme l'amélioration des recettes et la maîtrise de la masse salariale. *L'Inspection générale d'État* a relevé lors des audits au niveau des établissements publics de santé, que leur exploitation est économiquement inefficace, au vu des indicateurs ci-après :

- aucun d'entre eux, à l'exception des Hôpitaux de Pikine, de Saint-Jean de Dieu, du SAMU et du Centre national de Transfusion sanguine (CNTS), ne dégage un excédent brut ;

— c'est ainsi que, du fait d'une masse salariale trop forte, l'excédent brut d'exploitation (EBE) du secteur n'a été que de cinq milliards deux cent vingt-sept millions huit cent onze mille six cent-vingt-trois (5 227 811 623) francs CFA ;

— le rapport E.B.E/Produits d'exploitation tourne autour de -0,2673 ;

— sur chaque prestation médicale, les EPS ne récupèrent, en moyenne, que 73,3%, hors charges financières ;

— par conséquent, du fait d'une telle structure d'exploitation, l'EBE ne peut servir au financement et au renouvellement des immobilisations ;

— la faible capacité d'autofinancement pose, à terme, un réel problème d'efficacité des efforts financiers fournis par l'État et constitue une menace certaine pour la survie des EPS ;

— durant la période sous revue, à l'exception de l'Hôpital Saint-Jean de Dieu, les EPS ont de sérieux problèmes de financement à court terme, du fait d'une marge brute globale d'autofinancement négative de l'ordre d'un milliard trois cent-quatre millions quatre-vingt trois mille deux cent-trente-deux (1 304 083 232) francs ;

Tableau n° 3

Situation du « Cash flow » des EPS : Marge brute d'autofinancement des EPS				
EPS	Résultat net	Amortissement	Provisions	Total
FANN	-256 676 247	385 259 968	0	128 583 721
HALD	-815 900 313	341 054 333	0	-474 845 980
ALBERT ROYER	-146 153 362	146 907 730	0	754 368
HOGGY	-1 807 152 689	452 601 411	435 644 138	-918 907 140
ABASS NDAO	-171 198 401	225 389 099	0	54 190 698
THIAROYE	-80 253 881	46 132 998	0	-34 120 883
PIKINE	61 619 984	124 299 737	0	185 919 721
TOUBA	-294 183 774	137 411 508	0	-156 772 266
DIOURBEL	-127 935 536	69 649 114	0	-58 286 422
KAOLACK	-468 544 335	120 213 121	0	-348 331 214
ST LOUIS	-411 532 390	351 936 466	13 703 794	-45 892 130
NDIOUM	-164 246 605	222 056 991	0	57 810 386
OUROSSOGUY	-78 284 690	153 642 217	0	75 357 527
TAMBA	-47 308 554	98 335 412		51 026 858
THIES	-163 077 720	400 996 028	0	237 918 308
KOLDA	-451 520 091	326 594 649	19 863 270	-105 062 172
ZIGUINCHOR	-142 349 886	128 198 336	0	-14 151 550
LOUGA	-102 557 678	115 130 088	0	12 572 410
CNAO	-30 680 345			-30 680 345
CNTS	17 954 604	54 243 568	0	72 198 172
SAMU	6 634 701	0	0	6 634 701
<b>Total</b>	<b>-5 416 670 961</b>	<b>3 900 052 774</b>	<b>469211202</b>	<b>-1 304 083 232</b>

— avec une exploitation des EPS non génératrice de source de financement et du fait de la situation juridique actuelle et de l'incursion intempestive de l'État qui prend des décisions non adossées sur des études sérieuses et une réelle concertation (cas du Plan Sésame et d'autres programmes), ainsi que d'une gestion peu transparente, l'on constate une incapacité des EPS à se prendre en charge eux-mêmes.

### **3. Optimiser les ressources**

#### **a) Lever les insuffisances de la fonction recouvrement pour assumer les exigences d'une liquidité restaurée**

Les contraintes financières précitées peuvent trouver une première voie de solution dans l'efficience et l'efficacité de la fonction « Recouvrement ». À cet effet, l'Inspection générale d'État a recommandé :

- la mise en place systématique au niveau des EPS, d'un service de recouvrement ;
- la résorption du gap constitué par les créances, surtout celles considérées comme douteuses ;
- s'agissant précisément de l'importance de ces créances, il a été relevé que :
  - sur huit milliards cent cinquante-six millions six cent quatre-vingt-sept mille quatre cent soixante-dix (8 156 687 470) francs CFA recensés, quatre milliards deux cent cinquante-quatre millions cinq cent soixante-neuf mille neuf cent soixante-treize (4 254 569 973) francs CFA (52,16%) sont dus par l'État aux EPS;
  - une différence de valeur due par les mutuelles et Institutions de Prévoyance Maladie (IPM), à hauteur de neuf cent soixante six millions quatre cent quatre-vingt-six mille quatre cent quatre-vingt-quatre (966 486 484) francs CFA (11,84%) et par d'autres (sociétés et particuliers à leurs frais PAF) pour deux milliards neuf cent dix-huit millions six cent soixante-seize mille treize (2 918 676 013) francs CFA (35,78%) ;
  - des créances sur l'État imputables à divers programmes et projets de prise en charge, par exemple en ce qui concerne les imputations budgétaires, le Plan Sésame, etc.

Un tel impératif de gestion des créances est plus exigible lorsqu'il s'agit d'hôpitaux, en principe disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Lorsque l'endettement s'est révélé lourd et pesant, le Ministère de la Santé a tenté d'y faire face, pour atténuer les difficultés. Il a, par exemple, par décision n° 01805 MSP/DAGE du 20 février 2009, autorisé le versement de deux milliards trois cent quatre-vingt douze millions (2 392 000 000) de francs CFA à leur profit, pour régler une partie de la dette. Et là, s'est posée, en fait, la pertinence des décisions de gestion : cette mesure aura, paradoxalement, profité beaucoup plus aux établissements publics de santé non endettés, comme ceux de Pikine, de Thiaroye et le SAMU.

**Tableau n° 4**

<b>Sommes dues par l'État aux EPS au titre des prises en charge</b>		
État	4.254.569.973	52,46
Imputation budgétaire	1 503 243 351	18,42
Plan sésame	1 883 075 310	23,08
Indigence	755 331 162	9,26
Césariennes	112 920 150	1,32

## b) Restituer les performances pour augmenter les recettes

**Le relèvement du plateau technique des hôpitaux de niveau 2, bien que requérant d'importants investissements, leur permettra d'augmenter leurs recettes.**

Sous l'impulsion de l'État, des mesures urgentes doivent être envisagées pour pallier la situation actuelle, autour des impératifs suivants :

- le relèvement du plateau technique des hôpitaux de niveau 2, afin de leur permettre d'accomplir davantage et encore plus d'actes et, conséquemment, d'augmenter leurs recettes, ce qui requiert d'incontournables et importants investissements ;
- bien planifier, en amont, en tenant compte des paramètres et des contraintes de l'environnement ;
- veiller à ce que l'octroi des subventions tienne compte des compétences géographiques et des prix appliqués ou révisés à la hausse, dans des proportions soutenables pour les populations.

## c) Procéder à une allocation optimale des ressources permettant une marge de manœuvre financière accrue

Les contraintes liées à la difficulté de mobiliser les allocations faites par l'État aux EPS, sous forme de subventions trimestrielles versées dans un compte d'attente du Trésor, ne permettent pas une gestion financière efficace. Dans bien des cas, au bout d'une période de 7 à 8 mois, les budgets s'épuisaient, obligeant lesdits agents comptables à solliciter des avances de trésorerie.

## B - Recommandations tendant à une meilleure gouvernance d'entreprise

**Pour renforcer la gouvernance d'entreprise, promouvoir la culture de responsabilité, de transparence et de contrôle politique et démocratique.**

Les perspectives de renforcement de la gouvernance d'entreprise en Afrique en général et au Sénégal en particulier, pourraient être orientées vers la promotion de trois types de culture : la culture de responsabilité, la culture de transparence et la culture de contrôle politique et démocratique.

- **la culture de responsabilité** : il convient d'édicter des règles de bonne conduite et les sanctions y attachées ;
- **la culture de transparence** : en garantissant la qualité de l'information financière publiée par les entreprises et l'indépendance des organes de contrôle et d'audit ;
- **La culture de contrôle politique et démocratique** : en développant les comités spécialisés (comité d'audit, comité stratégique, comité des engagements et des risques...) et en rendant obligatoire le recours à des administrateurs extérieurs.

### Il y a par ailleurs lieu :

- de rationnaliser le processus de décision en accordant une attention particulière à une concertation plus formalisée entre les parties prenantes (*stake holders*) ;
- d'affiner les stratégies de lutte pour décourager les comportements de gaspillage et endiguer les tentatives et manœuvres de fraude, d'abus de biens sociaux et de corruption.

## Sur le fondement de ces constatations, l'IGE préconise :

**Pour une meilleure gouvernance d'entreprise, l'IGE préconise l'aménagement de la responsabilité pénale des dirigeants et membres des organismes du secteur public et parapublic et un renforcement du contrôle interne appuyé sur une cartographie des risques.**

— la mise sur pied d'une structure dédiée à la gestion de la fonction d'actionnaire de l'État au niveau des entreprises publiques, car, pour diverses raisons, le mode de travail de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'État ne favorise pas le respect des principes de bonne gouvernance d'entreprise ;

— le toilettage et la refonte de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation du secteur parapublic et son contrôle, pour faciliter la mise à niveau des entreprises du secteur public en développant les rôles des Comités spécialisés (comité d'audit, de formulation stratégique, de nomination, de rémunération....) ;

— l'aménagement de la responsabilité pénale des dirigeants des organismes du secteur public et parapublic, dans ce cadre;

— le renforcement du contrôle interne avec son dispositif de management des risques au sein desdits organismes ;

— la reconfiguration des Conseils d'Administration et la revue du profil des administrateurs des entreprises publiques, du fait du rôle central qu'ils jouent dans la gouvernance d'entreprise. Dans cette perspective, la mise en place d'un cursus de formation des administrateurs d'entreprises publiques pourrait être envisagée.

Il pourrait être institué une procédure de non-objection exercée par une Commission restreinte placée sous l'autorité du Président de la République, dans les 72 heures qui suivent la réunion du Conseil d'Administration :

— évaluer et revoir le contrôle a priori concomitant du Contrôle financier qui, jusqu'à présent n'a pas permis de prévenir et de lutter contre la mal gouvernance des entreprises publiques, en dépit du rôle d'alerte et de veille qu'il doit assumer au nom du Président de la République ;

— instituer une Caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration, géré par une autorité administrative indépendante, qui serait également chargée de veiller à la promotion d'une meilleure gouvernance d'entreprise, pour lutter contre l'inféodation des Présidents de Conseil d'Administration au Directeur général ;

— pour certaines sociétés, agences ou autorités administratives qui sont stratégiques :

- rendre obligatoire, la transmission du rapport du Commissaire aux comptes à l'autorité administrative proposée ci-dessus qui devrait avoir, entre autres membres, des représentants de l'IGE, de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP), du Contrôleur financier, du Trésorier général, de l'Inspection générale des Finances, le Représentant du Ministre en charge de la Bonne Gouvernance, de l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC), de la CENTIF, du Représentant du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de l'Agent judiciaire de l'État et des membres de la Société civile spécialisés en gouvernance ;

- activer le projet de mise en place d'une Cour de Répression des Délit s économiques et financiers ;
- voter une loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine qui permettra, en cas de crime économique et financier, de poursuivre les membres du gouvernement, les autres autorités administratives, les agents de l'État, les dirigeants d'entreprises et d'organismes publics (PCA, PDG, DG) déclarés coupables ;
- voter une loi, à l'image du « *False Claim Act* » aux USA, qui favorise l'accès des citoyens et encourage la dénonciation auprès de l'OFNAC à cet effet, de tout acte de fraude, de gaspillage, de corruption, de blanchiment d'argent dont ils auront connaissance ; une partie (15%) des montants recouvrés, le cas échéant leur sera allouée ;
- institutionnaliser la déclaration de patrimoine pour toute personne qui gère les affaires publiques, conformément à la loi portant Code de transparence et ses textes d'application ;
- généraliser les Codes de déontologie au sein des organismes publics et parapublics ;
- favoriser la culture de gestion des risques et renforcer le contrôle interne au sein des organismes publics et parapublics.

## Chapitre 2

# Revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière

Deux séries de recommandations sont proposées dans ce chapitre 2 :

- des recommandations d'ordre général sur les objectifs de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière ;
- des recommandations relatives aux questions juridiques prioritaires de prévention de la mal gouvernance en matière économique et financière.

### **Section 1 : Recommandations d'ordre général sur les objectifs de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière**

La revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière vise trois objectifs :

- clarifier, simplifier et harmoniser la réglementation à incidence financière ;
- fidéliser et coordonner les sources de la réglementation à incidence financière ;
- actualiser la réglementation à incidence financière relativement au droit communautaire de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA.

#### **I - Clarifier, simplifier et harmoniser la réglementation à incidence financière**

##### **A- Notion de réglementation à incidence financière**

Par réglementation à incidence financière, il faut entendre, notamment, sans que la liste soit limitative :

- les textes relatifs au droit budgétaire, financier et comptable ;
- les textes portant statut et attributions des personnels administratifs appartenant à la chaîne des recettes et des dépenses publiques ou de toute autre personne susceptible d'y être impliquée ;
- les textes relatifs aux activités ou manifestations bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; par exemple, le décret instituant ou organisant le FESMAN est un texte à incidence financière du fait que cette manifestation a bénéficié du concours financier de l'État ;
- les textes habilitant des personnes à manier des deniers publics ;
- les textes qui protègent les intérêts financiers de l'État, en ce sens que leur bonne application lui fait « gagner » de l'argent, en d'autres termes, optimise ses ressources, tandis que leur mauvaise application crée un état de gaspillage, fait perdre de l'argent à l'État, favorise la corruption.

## B- Exemples de préjudices causés à l'Etat par des textes à incidence financière pas clairs

Il est fréquent qu'en réponse aux pré-rapports de l'IGE, les responsables mis en cause pour leur gestion se justifient en s'appuyant sur leur interprétation de certaines dispositions des lois et des règlements. Dans la plupart de ces cas, il arrive effectivement que l'interprétation faite par l'IGE des mêmes textes soit différente de celles des gestionnaires concernés.

Ainsi, par exemple :

- dans le cas de DP World, le Directeur général soutenait que, selon son interprétation, contraire à celle de l'IGE, la procédure de concession du PAD ne relevait pas du Code des marchés publics ;

- dans le cas des autorisations et des licences de pêches, les divergences d'appréciation entre l'IGE et le Ministre de l'Économie maritime résultait également des divergences d'interprétation de certaines dispositions du Code de la pêche maritime ;

- dans le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP), l'IGE reprochait, entre autres, à son Conseil de Régulation et à son Directeur général, d'avoir distribué illégalement une prime exceptionnelle *d'un milliard six cent millions de francs CFA* à des non- ayants-droit. Pour résister aux constats de l'IGE, le Président du Conseil de Régulation de l'ARTP s'appuyait sur sa propre interprétation, contraire à celle de l'IGE, des dispositions du décret 2008-222 du 5 mars 2008 relatives aux modalités de répartition, par le Conseil de Régulation de l'ARTP, de la quotepart de 2% qui lui est due, résultant de la contrepartie financière versée à l'État par les opérateurs des réseaux, ainsi que sur l'objet de la dépense de cette ressource, à savoir « *la réalisation des missions de l'ARTP* ».

**Il est ainsi observé qu'à la base de nombreux cas de mal gouvernance se trouve un problème d'interprétation des textes.**

## C - Écrire et interpréter les textes à incidence financière dans le sens de la sauvegarde des intérêts financiers de l'État

S'il est exact que tout texte, si simple soit-il, peut toujours faire l'objet d'interprétations, des divergences très profondes dans leur **compréhension**, comme celles relevées ci-dessus, doivent autant que possible être évitées, notamment, comme c'est le cas dans les exemples cités, lorsqu'elles peuvent avoir des conséquences négatives sur la préservation des intérêts financiers de l'État.

C'est la raison pour laquelle, dans ces situations, l'IGE interprète toujours les textes dans le sens de la protection des deniers publics. En d'autres termes, l'interprétation qu'elle retient et sur laquelle elle fonde ses constats, assortis de propositions de mesures correctives, est toujours celle qui protège les intérêts financiers de l'État. Cette approche constitue par ailleurs l'un des aspects les plus importants de la **valeur ajoutée des interventions de l'IGE**.

Mais la position de l'IGE résulte d'une interprétation parmi d'autres. Ainsi, dans le cas de l'ARTP, cette interprétation était déjà

contestée par les responsables de l’Institution. Le cas de DP World est très illustratif à cet égard. En effet, alors que l’IGE s’était investie sans compter pour démontrer que le *Terminal à conteneurs du PAD* ne devait être cédé que conformément aux règles des marchés publics, l’Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) qu’on peut considérer comme garante, au premier plan, de la bonne application des règles des marchés publics, émettait, dans le cas du Terminal roulier du PAD, deux avis autorisés selon lesquels la concession dudit *Terminal roulier* ne présente pas le caractère de marché public (certes, le Terminal roulier est différent du Terminal à conteneurs, mais au plan du droit applicable, les deux infrastructures sont comparables).

Par ailleurs, si la concession du Terminal à conteneurs du PAD avait été attaquée devant la Chambre administrative de la Cour suprême, dans le cadre du contentieux des contrats administratifs et des marchés publics, rien ne permet, *a priori*, de dire laquelle des deux interprétations, celle de l’IGE ou celle de l’ARMP, aurait retenue cette juridiction et à laquelle elle aurait conféré force juridique.

L’un des objectifs prioritaires de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière consiste dès lors à promouvoir **l’élaboration de textes aussi clairs que possible**. En effet, des textes clairs constituent des outils et même une exigence de la bonne gouvernance.

Dans la mesure où des textes, même clairs, donnent toujours lieu à interprétation, ceux à incidence financière doivent être écrits de telle sorte que, d’emblée, l’interprétation qui s’impose soit celle qui protège les intérêts financiers de l’État. En cas de doute, s’il fallait choisir entre le droit jurisprudentiel et la législation, les intérêts financiers de l’État seront mieux protégés par la loi que par la jurisprudence.

#### **D- Recommandations**

La clarification des textes doit être accompagnée de leur simplification et de leur harmonisation. Dans les cas précités, il faudrait non seulement clarifier les dispositions objet d’interprétation divergentes, mais également les harmoniser avec le Code des Obligations de l’Administration (COA), le Code des marchés, les statuts et les textes organiques qui régissent les entreprises, structures et entités concernées.

Au vu de ces observations, l’IGE recommande la mise en œuvre effective de la procédure de consultation interministérielle qui doit précéder l’adoption de tout projet de loi et de tout texte règlementaire.

### **II - Fidéliser et coordonner les informations dont la prise en compte est susceptible d’améliorer la qualité de la réglementation**

#### **A- Observations d’ordre général**

Les travaux de l’IGE, notamment ses rapports d’inspection, de vérification et d’audit, ainsi que ses rapports d’enquêtes, contiennent de nombreuses informations dont la prise en compte permettrait d’améliorer la qualité de la réglementation.

Du reste, c'est en grande partie sur de telles informations que l'IGE se base pour proposer au Président de la République des directives dont la mise en œuvre conduit, parfois, à l'adoption de certains textes ou à leur amélioration.

Afin de renforcer sa valeur ajoutée pour la promotion de la bonne gouvernance, il paraît indiqué que l'IGE se rapproche d'autres structures ou institutions susceptibles de détenir des informations similaires.

C'est le cas pour la **Cour des Comptes** qui, en matière de contrôle administratif, intervient pratiquement sur le même champ que l'IGE et qui, à cette occasion, recueille des informations susceptibles d'améliorer la réglementation. C'est également le cas pour la **Chambre administrative de la Cour suprême** qui peut s'ouvrir à l'IGE pour certaines difficultés qu'elle rencontre à l'occasion de l'application de certains textes. C'est également le cas du **Médiateur de République**. En effet, bien que statuant en équité, le Médiateur est amené, à travers les réclamations des citoyens contre l'Administration, à collecter une masse importante d'informations sur ces dysfonctionnements, que l'IGE peut exploiter à bon escient.

D'autres structures ou institutions comme l'**Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC)** ou la **Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF)** peuvent présenter le même intérêt pour la collecte d'informations par l'IGE.

#### **B- Recommandations**

Pour atteindre cet objectif, il est proposé la recommandation ci-après :

- Proposer à Monsieur Le Président de la République la création d'un cadre de concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation.**

Cette structure pourrait être coordonnée par l'IGE. Au cas où cette solution poserait des problèmes de préséance, la coordination de la structure serait tournante entre les responsables des grands corps qui en feraient partie.

La structure serait le lieu d'échanges sur les difficultés d'application des textes ou de leur harmonisation. Ces échanges enrichiraient la banque d'informations de l'IGE.

#### **III- Actualiser la réglementation à incidence financière relativement au droit communautaire de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA**

#### **A- Observations d'ordre général**

Alors que les **décisions et les règlements** des instances communautaires s'appliquent directement dans les Etats membres, leurs directives et recommandations doivent être transposées dans leur droit interne.

Pour prendre l'exemple de l'UEMOA, les directives à transposer concernent des secteurs aussi divers que la régulation, les marchés publics, les finances publiques. La transposition se fait en principe sans délai, après l'adoption de la recommandation ou de la directive. Exceptionnellement dans certains cas, un délai peut être imparti aux Etats membres pour transposer certaines directives. C'est le cas pour les directives relatives à la mise en place des budgets programmes ou par objectifs ; l'UEMOA a donné jusqu'en 2017 aux Etats membres pour atteindre cet objectif.

#### ***B- Recommandation***

L'IGE fait la recommandation ci-après :

- **Le Président de la République instruit l'IGE de mener une étude et de lui soumettre un rapport sur l'état des lieux de la transposition, en droit interne sénégalais, des directives et autres instruments communautaires contraignants.**

Les constatations faites à l'occasion de cette enquête permettront à l'IGE de proposer des mesures correctives appropriées tendant à l'harmonisation de la réglementation, notamment celle à incidence financière.

#### **Section 2 : Recommandations relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière**

Pour prévenir la mal gouvernance en matière économique et financière, trois actions prioritaires devraient être réalisées :

- préciser ou déterminer le statut des personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics ;
- clarifier et harmoniser les règles relatives aux achats publics ;
- assurer l'encadrement juridique de la gouvernance des entreprises publiques.

#### **I - Préciser ou déterminer le statut des personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics**

Les investigations effectuées par l'IGE l'ont amené à constater que de nombreux cas de malversations financières, de faits favorisant la corruption ou les détournements de deniers publics proviennent du non-respect ou des défaillances et lacunes de la réglementation applicable aux personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics.

Il paraît indiqué de présenter d'abord des observations d'ordre général sur cette question, avant de formuler des recommandations.

#### ***A- Observations d'ordre général***

Deux catégories de personnes sont impliquées dans le maniement ou la gestion des deniers publics : celles qui sont légalement habilitées à le faire et celles qui le font illégalement, sans titre juridique.

Les recommandations doivent s'adapter à chacune de ces catégories de personnes.

### **1 - *Les personnes légalement habilitées à manier les deniers publics***

Le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique abrogeant et remplaçant le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 du même objet, confie le maniement ou la gestion des deniers publics aux ordonnateurs et à leurs délégués, aux administrateurs de crédits, ainsi qu'aux comptables de toutes catégories.

Ce texte détermine également les missions et les responsabilités de ces personnels ainsi que les sanctions financières, disciplinaires, civiles et pénales qu'ils encourrent, en cas de fautes dans l'exercice de leurs activités.

Cependant, c'est le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics qui constitue le texte de référence précisant les responsabilités et les sanctions encourues par les personnes intervenant dans les actes comptables.

Les recommandations qui suivent tendent à améliorer et au besoin à renforcer ce dispositif pour une meilleure prévention et dissuasion de la mal gouvernance.

#### **a) En ce qui concerne les ordonnateurs, leurs délégués et les administrateurs de crédits**

Les investigations faites par l'IGE ont montré que les ingérences, parfois intempestives des ordonnateurs, leurs délégués et les administrateurs de crédits sont à l'origine de graves dérapages financiers. Il sera donc nécessaire d'instituer ou de renforcer les sanctions pénales à leur égard. Au regard de la gravité des conséquences négatives de certains de leurs actes en termes de dilapidation des deniers publics, les amendes, quel qu'en soit d'ailleurs le montant, auxquelles ils sont susceptibles d'être condamnés par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes, n'ont qu'une valeur symbolique. Il s'agit d'aller plus loin, en préconisant des peines correctionnelles dans des conditions à déterminer.

En revanche, il est nécessaire de préconiser des garanties statutaires appropriées pour protéger les fonctionnaires et autres personnels administratifs de la chaîne des dépenses et des recettes contre les pressions dont ils peuvent faire l'objet de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. En effet, au nom d'une conception erronée du pouvoir hiérarchique, voire du pouvoir de tutelle, ceux-ci peuvent donner à leurs subordonnés et même aux cadres simplement placés sous leur tutelle des ordres ou instructions à incidence financière contraires à l'orthodoxie financière.

C'est ainsi que l'IGE a été amenée à constater que, pour s'exonérer de certaines fautes de gestion qui leur étaient reprochées, certains gestionnaires tentaient de s'abriter derrière des « **ordres** » qu'ils auraient

reçus de leurs hiérarchies. Il convient donc de mettre en place un dispositif qui empêche le supérieur hiérarchique de donner à ses subordonnés des ordres illégaux à incidence financière, et de permettre à ces subordonnés de refuser d'exécuter de tels ordres, sans craindre pour leur carrière administrative.

### **b) En ce qui concerne les comptables**

Les sanctions fixées par les textes, en leur état actuel, sont satisfaisantes à la condition d'être effectivement appliquées. En revanche, les garanties d'indépendance accordées à ces agents, méritent d'être renforcées.

En effet, les comptables supérieurs sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Ministre chargé des Finances. Le fait par ailleurs qu'ils sont placés sous l'autorité hiérarchique du Ministre chargé des Finances rend illusoire le principe fondamental de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Pour la bonne gestion des finances publiques, il convient de doter les comptables, notamment les comptables supérieurs, d'un statut qui garantisse effectivement leur indépendance à l'égard du Ministre chargé des Finances.

Une autre solution consisterait à séparer le « Département du Budget » de celui des « Finances » pour en faire deux ministères séparés. Dans ce cas, les comptables dépendraient du Budget et le Ministre des Finances resterait ordonnateur.

### **2 - Les personnes s'ingérant dans le maniement des deniers publics sans titre juridique**

De plus en plus de personnes s'ingèrent, sans titre juridique, dans le maniement ou la gestion des deniers publics. Cette activité illégale est qualifiée de **gestion de fait**. À titre illustratif, comme exposé plus haut, des responsables du FESMAN, sans titre juridique ni formation adéquate, s'érigeaient en comptables, et cumulaient ces fonctions avec celles d'ordonnateurs de crédits. À ce titre, ils encaissaient des recettes, ordonnaient et exécutaient des dépenses, comportements qui expliquent en grande partie les graves dérives constatées par l'IGE. Toute personne qui s'ingère sans titre légal dans le maniement ou la gestion des deniers publics est qualifiée de **comptable de fait**. Les sanctions actuelles contre la gestion de fait doivent être aussi dissuasives que possible.

En effet, une réduction drastique des catégories et du nombre de personnes qui manient les deniers publics entraînerait un retour sur investissement remarquable.

### **B- Recommandations**

**1. Dans la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'élaboration est préconisée par l'IGE, créer un titre portant sur les « Dispositions relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics ».**

**1a)** Outre les décrets d'application de ce titre, élaborer une grande circulaire interprétative susceptible de servir de support pour sa vulgarisation et la formation des cibles à identifier ;

**1b)** instituer dans cette loi un observatoire ou une haute autorité dotée du statut d'Autorité administrative indépendante pour en suivre l'application ;

**1c)** privilégier dans la loi les mécanismes de prévention et de dissuasion, tels que la dénonciation ou la publicité des débats devant les juridictions ;

**1d)** qualifier de délits correctionnels les incriminations décrites à l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, à l'encontre des personnes énumérées à l'article 48 de ladite loi organique, maniant ou susceptibles de manier les deniers publics. À cette liste, il faut ajouter les ministres, ainsi que toute personne coupable de gestion de fait, ce qui supposerait une modification de la Constitution qui accorde un privilège de juridiction à ces autorités, compte tenu du besoin de protection qui entoure l'exercice de leurs fonctions. Cela est juste et compréhensible. Cependant, la loi devrait distinguer les cas où un ministre commet des malversations assimilables à des crimes économiques, alors qu'il était dans des activités totalement étrangères à ses fonctions ; cela confère à ses fautes un caractère détachable de ses fonctions ministérielles. Même dans l'exercice de ses fonctions, tout privilège devrait être retiré à un ministre qui commet un crime économique.

## **2. Instituer ou agraver les sanctions pénales contre les personnes convaincues de gestion de fait.**

## **3. Doter les comptables publics d'un statut spécial édicté par la loi. Le corps des comptables publics sera administré par un *Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics* comprenant, outre les représentants des comptables publics, des membres de l'IGE et de la Cour des Comptes.**

Le Statut spécial régira tous les comptables publics, au sens de comptables patents maniant les deniers publics, sans qu'il y ait lieux de distinguer entre comptables du Trésor, comptables supérieurs, secondaires ou comptables des régies financières.

## **4. Encadrer l'exercice du pouvoir hiérarchique en matière de maniement des deniers publics.**

À cet effet, interdire aux supérieurs hiérarchiques, sous peine de sanctions pénales, de donner à leurs subordonnés, **dotés de pouvoirs propres en matière de gestion**, des ordres à incidence financière. De même, prescrire à tout agent appartenant à la chaîne des recettes ou des dépenses publiques, ou habilité, à quelque titre que ce soit à manier les fonds publics, de dénoncer au Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics à créer, sous peine de poursuites disciplinaires, tout ordre hiérarchique, toute pression relativement à la gestion financière dont il a la charge.

**5. Interdire au Ministre chargé des Finances, ainsi qu'aux autres ministres de relever de leurs fonctions ou de sanctionner** les comptables, les Directeurs de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) et les Chefs de Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE), pour refus d'exécuter un ordre manifestement illégal en matière de gestion financière.

**6. Engager des poursuites pénales** à l'encontre de tout comptable, Directeurs de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) et les Chefs de Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE), qui exécuteraient un ordre à incidence financière contraire à la législation et à la règlementation financières.

Inscrire ces nouvelles dispositions dans le Statut général des fonctionnaires.

#### Commentaires :

**1** - La loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'adoption est préconisée par l'IGE devrait se présenter comme une loi-cadre, dont le champ d'application est conçu de manière inclusive, pour en faciliter l'extension. À cet effet, outre les dispositions communes à toutes les questions susceptibles de rentrer dans le champ d'application de ladite loi, des titres séparés seront consacrés à des questions particulières, comme celle qui est relative à *la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics*.

**1a)** La circulaire interprétative de cette loi à adopter devrait se présenter comme un guide pratique de son utilisation et servir de support de formation des personnes cibles à identifier ;

**1b)** la mission de suivi-évaluation du dispositif mis en place par cette loi sera confiée au **Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics** dont la création est envisagée et recommandée plus loin ;

**1c)** s'agissant d'un dispositif de prévention et de dissuasion, doivent être privilégiés les mécanismes tels que la dénonciation par un numéro de téléphone vert ou par toutes autres techniques de communication rapide comme le site Web ou le blog, la publicité des débats devant les tribunaux. L'objectif, c'est de dissuader les personnes, qui pourraient être tentées, eu égard aux conséquences pouvant en résulter pour elles, en termes d'atteinte à leur image dans leur milieu familial, social, professionnel ou autre. Les mécanismes de prévention doivent dès lors fonctionner comme une **alerte précoce** permettant à l'État de mettre fin aux malversations en gestation et à la personne visée, d'agir de même dans son propre intérêt. Les mécanismes de dissuasion doivent, par leur **caractère spectaculaire et infamant**, amener la personne concernée, selon le principe des **avantages comparatifs**, à renoncer aux actes répréhensibles qu'elle envisageait d'entreprendre ;

**1d)** la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes est actuellement compétente pour infliger des amendes aux personnes légalement habitées à manier les deniers publics dans les conditions ci-après :

*i* - les articles 44 et suivants de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la *Cour des Comptes* donnent à cette haute juridiction des attributions en matière de discipline financière.

L'article 48 de la loi organique énumère les personnes justiciables de la Cour. L'article 49 de la même loi organique énumère quinze (15) incriminations susceptibles de justifier les poursuites par la Cour. L'article 51 prescrit que la Cour « *applique à titre de sanction une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 50 000 francs CFA et dont le maximum pourra atteindre le double du traitement ou salaire brut annuel alloué à l'auteur des faits à la date à laquelle ceux-ci ont été commis* » ;

*ii* - cette sanction n'est ni préventive, ni dissuasive. En effet :

- relativement aux sommes, objet de gaspillage, de malversations ou de détournements ayant conduit leurs auteurs devant la Cour, une amende, même représentant le double du salaire annuel brut de l'intéressé serait dérisoire. **Le taux de l'amende aurait dû être fixé au prorata des sommes en jeu, le minimum de l'amende devant équivaloir au montant intégral de la somme en jeu, et le maximum à son double.**

- **Les personnes que l'IGE demande de traduire devant cette chambre ne sont pas connues du public, du fait que les Rapports de l'IGE dans lesquels figurent leurs noms sont confidentiels et que les audiences de la chambre de discipline financière ne sont pas publiques** ; les arrêts de l'ancienne Cour de Discipline budgétaire étaient publiés *in extenso* au *Journal officiel*, avec les noms et les fonctions des fonctionnaires poursuivis, ce qui n'est plus le cas, depuis que la Cour des Comptes a hérité des attributions de cette ancienne juridiction. Il faudrait se rapporter au Rapport annuel d'activités de la Cour des Comptes pour avoir quelques références sur la discipline financière. Des personnes peuvent donc avoir été condamnées par cette haute juridiction sans que leur proche entourage soit au courant, ce qui explique, entre autres, le caractère peu dissuasif de cette procédure ;

*iii* - il est donc proposé :

- soit que le taux de l'amende à infliger par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes soit indexé ou proportionnel aux sommes en jeu, et qu'une large publicité entoure les audiences au cours desquelles elles sont infligées, **soit, solution préférable, que les incriminations de l'article 48 de la loi organique sur la Cour des Comptes soient qualifiées de délit correctionnel** ;

**2 - en matière de gestion de fait**, la liste des personnes visées à l'article 48 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, ne peut être exhaustive. En effet, le procédé qui consiste à dresser des listes s'attache à la qualité des personnes visées et recourt

aux procédés *organico-formels* pour les identifier. Par principe, une telle liste ne peut pas être exhaustive ; il faudrait, en effet, devant toute situation nouvelle, vérifier si *le critère organico-formel* de qualification retenu s'applique bien à la *personne concernée* ; par exemple, si *telle personne visée est bien « membre du Cabinet du Président de la République »*, au sens de la loi organique sur la Cour des Comptes. Or, dans la mesure où le seul fait d'être employé à la Présidence de la République **ne confère pas la qualité de « membre du Cabinet »**, paradoxalement, un technicien de surface de la Présidence de la République ou de toute autre institution visée par ladite loi organique, convaincu de gestion de fait, pourrait échapper à toute poursuite, sauf dénonciation, certes possible, mais aléatoire.

Il est donc recommandé de recourir au *critère matériel* et de prescrire que, **toute personne** s'immisçant sans titre légal dans le maniement des deniers publics est **comptable de fait**. Selon la réglementation actuelle, les comptables de fait peuvent être mis en débet selon la même procédure que celle applicable aux comptables patents.

La recommandation consiste à **ériger la gestion de fait en délit correctionnel**. Ainsi, la poursuite correctionnelle suivra son cours, même si, comme cela est fréquent, le comptable de fait mis en débet bénéficie d'une décharge du Ministre chargé des Finances ;

**3 - la bonne application du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**, principe fondamental pour la bonne gestion des Finances publiques, commande **que les comptables publics bénéficient d'un statut spécial à caractère législatif**. C'est le moyen le mieux indiqué pour les protéger contre les pressions de l'exécutif, notamment celles du Ministre chargé des Finances. En contrepartie de ces garanties supplémentaires d'indépendance, seront renforcées les sanctions contre les comptables ; en effet, ils seront d'autant plus inexcusables de céder aux pressions, notamment des autorités politiques que celles-ci ne pourront pas influer sur le déroulement de leur carrière administrative. Le statut spécial qu'il est envisagé de leur accorder précisera les modalités de leur recrutement, de leur affectation et de leur emploi, **sous la protection du Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics**. La composition de cet organe devra donner toutes les garanties de sa crédibilité ;

**4 - il est fréquent que des personnes à qui l'IGE reproche une mauvaise gestion des fonds publics soutiennent, pour se disculper, avoir agi sur les ordres ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques.**

La pratique de la Cour des Comptes sur cette question est fixée par l'article 50 de la loi n° 99-70 du 17 février 1999 ainsi conçu :

*Article 50 : les auteurs des faits mentionnés à l'article 49 de la présente loi ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper d'un ordre écrit préalablement donné, à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire, par leur supérieur hiérarchique dont la responsabilité se substituera dans*

*ce cas à la leur ou par le ministre compétent, le Premier Ministre ou le Président de la République.*

Bien que cette disposition constitue une avancée dans la lutte contre les malversations en matière de finances publiques, il faut aller plus loin et mettre en place un mécanisme qui lie les supérieurs hiérarchiques.

Deux solutions peuvent être envisagées :

**ou bien**, interdire aux supérieurs de donner de tels ordres écrits, au moins dans certains cas que la loi pourrait expressément fixer et autoriser les subordonnés à y résister, sans conséquences négatives pour le déroulement de leur carrière ;

**ou bien**, en systématiser la pratique, en les rendant obligatoires dans tous les cas, afin de mieux encadrer la responsabilité pénale de leurs auteurs.

Dans ce contexte, une circulaire pourrait, à bon escient, rappeler la portée réelle du pouvoir hiérarchique qui est une compétence juridiquement encadrée.

## II - Clarifier et harmoniser les règles relatives aux achats publics

### A- *Observations d'ordre général et principaux textes concernés*

La réforme des procédures de passation des marchés, consolidée par les directives 4 et 5 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA, a tardé à produire tous ses effets pour plusieurs raisons.

*D'abord*, il fallait gérer une période transitoire entre l'ancienne et la nouvelle réglementation dans un contexte où la transposition des directives de l'UEMOA en droit interne sénégalais était en cours. Cela s'est traduit par la survie de certaines dispositions et pratiques anciennes dans le nouveau cadre juridique des marchés publics.

*Ensuite*, la transposition des directives de l'UEMOA supposait la modification préalable de certaines dispositions législatives, notamment le Code des Obligations de l'Administration (COA). La modification du COA est certes intervenue en 2006, mais il n'est pas certain qu'à ce moment-là elle avait effectivement pris en compte toutes les avancées induites par les directives de l'UEMOA.

*Enfin*, les investigations de l'IGE dans différents secteurs montrent que, globalement, ces textes ne garantissent pas suffisamment les intérêts financiers de l'État en matière d'achats publics.

Il y a lieu de noter que l'application du Code des marchés publics et même du Code des Obligations de l'Administration (COA) qui est en soi un code consensuel, source de transparence, a révélé des limites voire des dispositions, sources d'inefficacité de la dépense publique, et parfois même constitue des causes de blocage de l'investissement. Celles-ci doivent être identifiées, analysées et corrigées dans le cadre d'une concertation regroupant l'ARMP, la DCMP, l'IGE, la Cour des Comptes. Cette revue devrait déboucher sur des modifications pertinentes qui ne devraient pas avoir pour conséquence une remise en cause du principe de transparence, d'équité et de libre accès à la commande publique, selon lequel le Code des marchés et le COA ont été conçus.

**B- Recommandations**

Relativement aux observations qui précèdent, l'IGE recommande :

- la création d'un groupe de travail, sous la supervision de l'IGE, comprenant les Représentants du Ministère de l'Économie et des Finances, notamment la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), de l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et d'autres Autorités et Agences de régulation, pour faire des propositions d'harmonisation des textes relatifs aux achats publics dans la perspective de la sauvegarde des intérêts financiers de l'État, tout en veillant à ce que l'application du Code des marchés publics ne soit pas une source d'inefficacité de la dépense publique.

### **III - Assurer l'encadrement juridique de la gouvernance des entreprises publiques**

**A- Observations d'ordre général**

À maintes reprises, le présent Rapport a mis l'accent sur l'importance de la gouvernance des entreprises publiques et formulé des recommandations pour son renforcement.

À cet égard, il paraît indiqué de revenir sur la question, devenue récurrente, de la réforme 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*.

La réforme de cette loi, ou tout au moins son actualisation, se justifie dès lors que depuis son adoption, le secteur parapublic s'est restructuré pour s'adapter au nouvel environnement économique et des affaires. En outre, le périmètre de l'État, relativement aux missions de service public, devient de plus en plus difficile à déterminer.

La réforme de cette loi ainsi envisagée en fera le principal cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, tout en édictant des principes clairs de délimitation des activités de service public dont elles sont chargées.

**B- Recommandations**

Les observations ci-dessus justifient la recommandation ci-après :

- créer un groupe de travail sous la supervision de l'IGE pour actualiser ou reformer la loi n°90-07 du 26 juin 1990 afin d'en faire le cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, ainsi que des missions de service public dont ces entreprises sont chargées.



## CONCLUSION

Le présent *Rapport public sur l'état de la gouvernance au Sénégal*, premier du genre, aborde des domaines aussi divers que la gouvernance universitaire, la gestion des établissements publics de santé, des entités juridiques nouvelles (les agences), la problématique foncière, la contractualisation de la gestion des services publics ainsi que l'analyse des résultats de l'audit de la dette publique intérieure du Sénégal.

Pour son élaboration, l'IGE a privilégié, parmi la pluralité des conceptions de la gouvernance, celle qui met l'accent sur la bonne gestion des finances publiques et le fonctionnement optimal des services publics. Dans cette optique, il lui est apparu qu'une bonne gestion des finances publiques, un respect scrupuleux de l'orthodoxie financière, un environnement juridique approprié, propice au développement économique et social et respectueux des droits et des libertés des citoyens, sont à la base des valeurs et des principes fondamentaux de la gouvernance que sont : l'obligation de reddition des comptes, la transparence, l'éthique, la lutte contre la fraude et la corruption.

**Au niveau des Universités**, notamment celle de Dakar, dont la capacité d'accueil au départ, était de l'ordre de 20 000 étudiants et qui, actuellement, en accueille près de 70 000, les autorités politiques n'ont pas su prévoir l'arrivée massive des bacheliers de l'enseignement secondaire. À cette absence de prévision ou de planification, qui explique à elle seule près de la moitié des difficultés de ces établissements, s'ajoutent d'autres approximations telles que la généralisation des bourses d'études et les subventions aux syndicats d'étudiants selon des critères politiques.

Ces lacunes en matière d'organisation aggravent les difficultés financières des Universités, rendent leur gestion plus complexe et plus difficile, et expliquent, sans les excuser, les graves fautes commises par certains de leurs gestionnaires.

**Dans le domaine de la santé**, la réforme hospitalière entreprise en 1998, sur la base de propositions de directives contenues dans certains rapports de l'IGE, avait érigé certains hôpitaux et autres structures sanitaires en établissements publics de santé (EPS) dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ; l'objectif était de permettre à ces entités de dégager suffisamment de ressources pour couvrir l'ensemble de leurs charges de fonctionnement, mais aussi de financer, sur fonds propres, une certaine partie de leurs programmes d'investissement.

Toutefois, au niveau du secteur de la santé, l'évolution exponentielle des problèmes et leur complexité croissante ont eu, entre autres conséquences, l'inadaptation rapide du cadre juridique initial de ces entités. De ce fait, il a été constaté que certains programmes n'ont pas totalement répondu aux attentes des personnes destinées à en bénéficier. C'est le cas du « **Plan SéSAME** », comme de celui conçu pour assurer la **gratuité des accouchements par césariennes**.

Par ailleurs, la fonction dite de « service », qui devait permettre à ces établissements de générer des ressources propres susceptibles de soulager leur budget, s'est transformée en « services privés », ce qui devrait amener les autorités politiques à procéder à un réajustement institutionnel des EPS, ainsi qu'à une redéfinition et une réorientation claires de leurs missions.

L'absence d'initiatives, à cet égard, a lourdement affecté la qualité de la gestion des EPS. Le déficit de leur exploitation, dû, en partie, aux nombreuses créances impayées de l'État, ainsi qu'à l'augmentation croissante de leur masse salariale et le défaut d'adoption de certaines mesures d'accompagnement de la réforme, les rendent pratiquement dépendants des subventions de l'État et, par conséquent, hypothèquent leurs performances et leurs perspectives de développement. À cela s'ajoutent d'autres lacunes constatées dans leur gestion, par exemple, le non-respect des règles de la comptabilité des matières ou les difficultés de la mise en œuvre d'une comptabilité analytique.

**Au niveau de nos représentations à l'étranger, les postes diplomatiques et consulaires** ont également été affectés, certes à un moindre degré, par les problèmes d'organisation. En effet, la réorganisation des modalités de passation des services, afin de conserver la mémoire des postes, le réaménagement de la réglementation relative à la durée du séjour dans les postes, la réorganisation de la carte diplomatique, notamment l'adéquation des rémunérations aux zones pour tenir compte de la cherté de la vie, avec, entre autres conséquences, l'éventualité de réduire le nombre de postes, la réciprocité en matière de taxation du visa d'entrée au Sénégal, le statut et la localisation des missions militaires, sont autant de chantiers de la gouvernance, relevant des problèmes d'organisation et de la responsabilité des autorités politiques.

Il en va de même de la nécessaire rénovation de certains bâtiments abritant les missions diplomatiques et consulaires, au vu de l'état de leur dégradation, susceptible de porter atteinte à l'image du Sénégal.

Les responsables de ces dysfonctionnements observés dans la gestion des postes diplomatiques tirent argument de ces lacunes organisationnelles pour se justifier. Certains chefs de postes et gestionnaires ne se conforment pas toujours aux règles de bonne gestion des ressources humaines et financières, ce qui se traduit, par exemple, par une mauvaise tenue des dossiers des personnels ou par l'absence de suivi en ce qui concerne les conditions de logement des agents.

**Quant aux Agences publiques**, nées du souci légitime de déconcentrer la gestion publique, leur création a eu pour but de mettre en place des entités fonctionnelles dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, aptes à se prendre en charge elles-mêmes et à réaliser les objectifs stratégiques qu'elles se sont fixées.

Toutefois, il a été constaté de graves dysfonctionnements dans leur gestion, les plus manifestes étant le placement de certains de leurs fonds,

qui présentent le caractère de derniers publics, dans les banques commerciales qui les gèrent comme des capitaux privés, privant ainsi le Trésor public des ressources nécessaires aux exigences d'ajustement auxquelles il doit faire face dans l'espace et dans le temps.

**Pour ce qui concerne la problématique foncière,** il ya lieu de concilier la loi sur le Domaine national, d'inspiration socialiste, avec une législation foncière qui, dans le contexte du libéralisme économique actuel, consacre le droit individuel à la propriété. En attendant de réorganiser cette matière, de nombreux tâtonnements ont été constatés dans les procédures. Ainsi, les décrets d'application de la loi 2011-07 du 30 mars 2011, portant régime de la propriété foncière, ne sont toujours pas pris, de sorte qu'en cette matière, c'est toujours le décret colonial du 26 juillet 1932 qui est appliqué.

Par ailleurs, l'État a procédé à des expropriations pour cause d'utilité publique, sans payer, aux ayants-droit, la juste et préalable indemnité prescrite par la Constitution et la loi. En matière de lotissement en milieu urbain, l'État et les particuliers ne respectent pas toujours l'obligation d'y prévoir des zones d'équipements et d'emprises de voirie, privant ainsi les habitants de certains quartiers d'équipements collectifs.

Au niveau des communes, certains maires s'adonnent illégalement à des opérations de lotissement et d'attribution de terrains appartenant au domaine privé de l'État et autorisent l'occupation anarchique des dépendances du domaine public de l'État. Il s'y ajoute que l'inexistence d'un cadastre rural a conduit également certains maires à aménager des lotissements empiétant sur le territoire des communautés rurales limitrophes.

L'examen du **domaine de la gouvernance économique et financière** a conduit à relever de nombreux dysfonctionnements dus au non-respect des règles et principes régissant les finances publiques. Trois de ces dysfonctionnements, parmi les plus marquants ont été mis en exergue.

*En premier lieu*, au regard de la directive n° 05-97/CM/Uemoa du 16 décembre 1997 relative à la comptabilité publique, les compétences en matière d'ordonnancement des dépenses ne relèvent plus du Président de la République, mais désormais du seul **Ministre chargé des Finances qui, de ce fait, devient ordonnateur unique du budget**.

Il découle de ceci que c'est le Ministre chargé des Finances qui prépare les lois de finances et le budget, propose les allocations budgétaires et financières, assure le contrôle et le suivi de leur exécution, assure le contrôle *a priori* des marchés publics, autorise les marchés par entente directe ou de gré à gré, a sous son autorité les administrations des domaines, des Douanes et des Impôts, exerce la tutelle financière sur les agences et entreprises du secteur parapublic, est vice-président de la Cour des Comptes censée vérifier et certifier ses comptes, et assure la tutelle des banques et assurances.

Comme, par ailleurs, les comptables publics sont placés sous son autorité hiérarchique, l'effet pervers de cette concentration des pouvoirs est de rendre pratiquement **illusoire le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui constitue la pierre angulaire de la comptabilité publique**, et la condition d'une bonne gestion financière.

*En second lieu, les ponctions budgétaires, le recours abusif aux décrets d'avance et aux avances de trésorerie*, ont fini, assez souvent, par dénaturer la loi de finances, qui, de ce fait, ne reflète plus l'expression de la volonté de la représentation nationale.

*En troisième lieu, la violation de la spécialité des crédits*, la pratique presque consacrée des dépassements de crédits, les dépenses hors budget, c'est-à-dire, sans aucune couverture budgétaire, ont dangereusement désorganisé les finances publiques et enlevé toute crédibilité au budget de l'État, tel que voté par l'Assemblée nationale.

On notera également que les **procédés contractuels** sont de plus en plus utilisés pour la gestion des services publics. Dans la pratique, cette forme de gestion, qu'on qualifie également de contractualisation ou de partenariat public-privé (PPP), s'effectue sous la forme de commandes publiques ou d'achats publics, dont les règles sont fixées par le Code des Obligations de l'Administration (COA) et par le Code des marchés publics. Les cas significatifs de mal gouvernance à l'occasion de la contractualisation de la gestion des services publics révèlent des lacunes dans les textes, mais également des fautes de gestion. Lorsque les textes donnent lieu à une pluralité d'interprétations, le gestionnaire devrait toujours choisir celle qui protège au mieux les intérêts de l'État, et non pas s'abriter derrière ce qui pourrait apparaître comme une « ambiguité » des textes, pour brader les intérêts financiers de l'État.

Il y a ainsi une urgence, pour les autorités politiques, à réorganiser le cadre juridique du recours à des procédés contractuels, pour la gestion des services publics.

**D'autres acteurs relevant du secteur public** ont pour mission de faire fructifier le portefeuille de l'État dans des entités telles que les entreprises du secteur parapublic, les organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public ou bénéficiant du concours financier de l'État. La mission de ces acteurs consiste à prévenir les dérapages et à s'opposer à l'adoption de mesures susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'État, ou alors à dénoncer, à temps, les dérapages qu'ils n'ont pu empêcher, afin de permettre à l'État de prendre les mesures appropriées pour la sauvegarde de ses intérêts.

Pour sa part, l'IGE a eu à constater la carence de la plupart de ces acteurs dans l'exercice de leurs attributions. Ce sont ces considérations qui expliquent d'autres recommandations faites dans le rapport, comme :

—la mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres et autorités hiérarchiques lorsqu'ils s'ingèrent dans l'exécution des dépenses publiques ;

- la détermination des critères du choix des membres des conseils d'administration des entreprises publiques et du secteur parapublic et autres entités pour s'assurer qu'ils ont la compétence pour analyser les états financiers qu'ils reçoivent, et défendre les intérêts de l'État ;
- la rationalisation du choix des présidents des conseils d'administration de ces entités pour s'assurer que leur nomination se fonde exclusivement sur des critères de compétence et de probité morale ;
- la responsabilité des représentants de l'État au sein des organes délibérants de ces entités, lorsqu'il s'avère qu'ils n'ont pas su défendre les intérêts financiers de l'État, ou dénoncer, suffisamment à temps, les dérives de ces organes pour permettre à l'État de prendre les mesures conservatoires ou correctives appropriées ;
- la mise en jeu de la responsabilité pénale des directeurs généraux de ces entités lorsque leurs décisions portent gravement atteinte aux intérêts financiers de l'État ;
- l'institution d'administrateurs associés ou extérieurs pour informer l'État sur le fonctionnement des organes internes de ces entités.

**La moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption** qui constituent des exigences majeures de bonne gouvernance, supposent, entre autres, le retour ou la restauration de l'orthodoxie financière. À cet effet, les institutions impliquées dans la gestion financière doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle, sans entrave ni obstruction. C'est le cas, en particulier, du Trésor public. Les tentatives pour le contourner se sont toutes traduites par des gaspillages, la multiplication des niches de corruption et l'absence de transparence dans la gestion des deniers publics. Il en avait été ainsi avec la pratique des investissements directs, consistant à confier les fonds de développement aux projets, au lieu de les placer au Trésor public. Les dérapages qui s'en sont suivis, expliquent la nouvelle pratique de l'appui budgétaire qui consiste à verser directement ces fonds au Trésor public.

L'IGE a néanmoins constaté la survivance, et même la prolifération des pratiques de contournement du Trésor public. C'est le cas notamment des Agences publiques qui placent leurs fonds, présentant le caractère de deniers publics, dans les banques commerciales, lesquelles les gèrent comme des capitaux privés, au détriment des intérêts de l'État. C'est la raison pour laquelle le présent Rapport recommande le rapatriement de ces fonds au Trésor public, afin de garantir la transparence de leur gestion. Les pratiques qui affaiblissent les capacités de décaissement du Trésor sont à l'origine d'autres dysfonctionnements dans la gestion financière, et c'est la raison pour laquelle il est urgent d'y mettre un terme.

**Dans le cadre de l'audit de la dette publique intérieure du Sénégal** menée par l'IGE entre 2009 et 2011, les dysfonctionnements les plus manifestes sont relatifs à l'importance du volume de la dette dite irrégulière, autrement dit, celle qui est constituée de dépenses sans couverture budgétaire. Cette situation, qui constitue une violation manifeste des règles les plus élémentaires de la gestion financière,

s'explique par la pratique dénoncée plus haut des ponctions de crédits. Ainsi, il a souvent été constaté que des fournitures soient livrées, des prestations ou des travaux effectués alors que, du fait de la pratique des ponctions, les crédits n'existent plus, ou ont été réaffectés à d'autres programmes ou opérations n'ayant fait l'objet d'aucune planification ni programmation budgétaire. Cela a eu, entre autres conséquences, l'annulation ou le redimensionnement de bon nombre de projets.

**Cependant, en dépit de tous ces nombreux dysfonctionnements et mauvaises pratiques constatés, ici ou là, l'IGE a pu noter une timide émergence de bonnes pratiques que les pouvoirs publics devraient encourager et vulgariser.**

C'est notamment le cas en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre du *Système intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP)* qui est un outil de gestion budgétaire relativement performant, fonctionnant dans le cadre d'un réseau informatisé. En effet, dès que la loi de finances de l'année est votée et que le budget est approuvé, le SIGFIP permet le suivi, en temps réel, des situations budgétaires, selon notamment les étapes ci-après :

- mise en place des crédits, après adoption de la loi de finances ;
- réservation des crédits et dotations, par tranches trimestrielles, notifiées au moyen de bons d'engagement, visés par le Contrôleur des opérations financières et par l'ordonnateur ;
- émission de mandats transmis par bordereau ;
- répartition des attributions entre les acteurs chargés de la préparation et de l'exécution du budget, les administrateurs de crédits, les ordonnateurs délégués et le contrôleur des opérations financières.

C'est également le cas pour les Universités, où l'IGE constate l'émergence, certes encore timide, de bonnes pratiques, encouragées du reste par les contrats de performance que signent ces établissements, par exemple :

- finalisation des plans de développement qui sont en fait des plans stratégiques et déclinaison de leurs objectifs en plan d'action ;
- mobilisation des compétences et des ressources informatiques pour automatiser des outils de gestion ;
- diversification des filières des produits et des services de formation initiale ;
- prise en compte des exigences nouvelles induites par le système LMD en vue de restaurer la pédagogie.

Tels sont les principaux enseignements du présent rapport.

# 3 ANNEXES

## ANNEXE 1

### Valeur ajoutée de l'IGE à la promotion de la bonne gouvernance et retour sur investissements

Les interventions de l'IGE génèrent une valeur ajoutée qui constitue une contribution à la promotion de la bonne gouvernance. Cette valeur ajoutée est aussi bien monétaire que non monétaire.

#### I - Valeur ajoutée monétaire de l'IGE

L'IGE n'entend pas rester en marge des mutations caractérisées par :

- ☒ des entités de contrôle du secteur public de plus en plus tournées vers la fourniture de services de qualité, à temps, pour répondre aux défis de revue et de diagnostic, d'apport de valeur ajoutée sur la qualité de la gouvernance, de maximisation de la valeur ou de la contrepartie obtenue en fonction des francs dépensés ;
- ☒ des diagnostics de performances, de ce qui marche bien ou ne marche pas du tout ou peu, d'identification des bonnes et meilleures performances, par le *benchmarking*, de pronostic des besoins futurs, de réajustements stratégiques ou organisationnels ;
- ☒ la formalisation d'un système d'information de gestion et d'obligation de rendre compte de ses propres performances et résultats, par l'émergence, en consolidation, d'indicateurs de performance significatifs, conformément aux récentes pratiques internationales<sup>1</sup> de gestion des performances de la vérification ;
- ☒ des « Programmes d'assurance et d'amélioration qualité » englobant tous les aspects de l'audit et le contrôle continu de l'efficacité par des évaluations et des suivis internes et externes périodiques de la qualité, de la valeur ajoutée aux opérations...

---

<sup>1</sup>Lesquels ont ainsi trait :

- au nombre de propositions et recommandations, mais, surtout, à leur impact ; à la reconnaissance d'une dichotomie entre indicateurs de résultats de caractère financier et non financier, l'introduction des méthodes de balanced scorecard, l'efficacité et la mesure du retour sur investissement du fait de la contrepartie obtenue en fonction des ressources mises à la disposition des bureaux de contrôle, voire de vérification ;
- la perception du public et des parties prenantes de l'importance et des effets et impacts de la vérification, sur le fonctionnement de l'État, sur l'environnement global, les politiques et programmes publics, si ce n'est l'équité et l'éthique ;
- l'efficience des processus de gestion des bureaux d'inspection, d'audit et des vérifications et enquêtes en termes de résultats financiers par employé, de délais, voire de « juste-à-temps » des missions, etc.

De tels impératifs contemporains de management des bureaux d'inspection, d'audit et d'investigations dans le secteur public sont au cœur des options actuelles, pour cerner ce que l'État, les citoyens et le secteur public gagnent du fait de ses interventions, compte tenu des ressources budgétaires mises à sa disposition.

Des résultats significatifs ont été obtenus, globalement, sous la période sous revue, l'Inspection générale d'État a dû intervenir pour :

- ☒ la réintégration de fonds dans les caisses de l'État, lesquels, autrement, seraient perdus (remboursement de sommes, de subventions indument perçues, retour d'excédents de facturations, droits d'enregistrement, TVA ou autres impôts non payés) ;
- ☒ la consolidation de la discipline financière, en transmettant des cas à la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes, pour des agents publics ayant enfreint la réglementation sur les marchés publics et les règles régissant l'exécution des dépenses publiques, ou s'étant procuré des avantages injustifiés ou ayant bradé le domaine public de l'État<sup>2</sup> ;
- ☒ le déclenchement d'informations judiciaires, avec quatre dossiers de détournements ou de dissimulations qui ont pu atteindre un milliard sept cent vingt-huit millions sept cent soixante-huit mille neuf cent cinquante (1 728 768 950) de francs CFA, lesquels montants, sans les investigations qui ont permis de les déceler, auraient, sans aucun doute, augmenté, progressivement.

Au total, par ses investigations, **compte tenu des ressources mises à sa disposition**<sup>3</sup>, pour chaque franc CFA, l'IGE a rétrocédé à l'État un potentiel de recouvrement de fonds, lesquels, autrement, seraient perdus, détournés, utilisés indument ou abusivement, contrairement aux lois et règlements, pour des montants de douze millions quatre-vingt-sept mille (12 087 000)F CFA ; huit milliards trois cent vingt et un millions sept cent seize mille cinq cent quatre- vingt-deux (8 321 716 582) F CFA ; un milliard sept cent soixante-onze millions neuf cent quatre-vingt-huit mille cinq cent quatre-vingt-neuf (1 771 988 589) F CFA, entre 2005 et 2008. Globalement, le retour sur investissement, du fait de son coût a été de 15,10 ; 9,02 ; 1,66 et, sur la période indiquée, au total, pour chaque unité de F CFA mis à sa disposition, l'IGE a rétrocédé à l'État, la possibilité de recouvrer huit (8) autres francs.

Le tableau ci-après fait apparaître la synthèse de cette valeur ajoutée monétaire

---

<sup>2</sup>Quatre cas au niveau du Ministère chargé du Travail, en 2008, transférés à la chambre susvisée ;  
 - un cas, en 2007, au niveau de la Commune d'arrondissement de Yoff ;  
 - un cas, en 2008, au niveau du Conseil sénégalais des Chargeurs ;  
 - soit au total, cinq dossiers de traduction devant la chambre précitée...

<sup>3</sup>Pour son fonctionnement et ses activités de vérification, d'études, de conseils et d'enquête, l'État, ces dernières années, a mis à la disposition de l'Inspection générale d'État des ressources financières à hauteur de 800 700 000 CFA, 922 685 115, 1 066 684 000 F CFA, de 2005 à 2008.

Domaines VA/ROI	Entités et secteurs	2005	2007	2008	TOTAL	Cumul
A. Ordres de recettes	ART			1 600 000 000	1 600 000 000	1 600 000 000
			7 947 898 111		7 947 898 111	9 547 898 111
	EPS				-	9 547 898 111
			68 471		68 471	9 547 966 582
	PCRPE	3 988 000 000		1 627 810	3 989 627 810	13 537 594 392
	MFET /DC				-	13 537 594 392
Total A		3 988 000 000	7 947 966 582	1 601 627 810	13 537 594 392	13 537 594 392
B. Régularisations financières	PMEFHC	17 894 000 000			17 894 000 000	31 431 594 392
	Remboursements surfacturations	8 099 000 000			8 099 000 000	39 530 594 392
	Remboursements subventions (Cosec)			11 700 000	11 700 000	39 542 294 392
	Réintégration valeur livraisons (MFPET) non effectuées			29 388 686	29 388 686	39 571 683 078
Total B		8 099 000 000	-	41 088 686	26 034 088 686	39 571 683 078
C. Litiges détournements en informations judiciaires/procès	Fournisseur COSEC			76 800 000	76 800 000	39 648 483 078
	ARTP CF précédentement					39 648 483 078
	Fournisseur MFET			14 516 050	14 516 050	39 662 999 128
	Gestionnaire MFET			37 452 900	37 452 900	39 700 452 028
Total C		-	-	128 768 950	128 768 950	39 700 452 028
D. Vérifications fiscales demandées par IGE	GIE fournisseur MFET (droits d'enregistrement non payés)			503 143	503 143	39 700 955 171
	Remboursements d'impôts (SENBATICO)		373 750 000		373 750 000	40 074 705 171
Total D		-	373 750 000	503 143	374 253 143	40 448 958 314
E. Cumul		12 087 000 000	8 321 716 582	1 771 988 589	22 180 705 171	40 074 705 171
F Budget		800 700 000	922 685 115	1 066 684 000	2 790 069 115	5 580 138 230
G, ROI (%F/G)		15,10	9,02	1,66	8	7,18

**NB :** La recommandation n° 4 issue du rapport de l'IGE n° 91-2012 du 10 octobre 2012 sur une enquête relative aux conditions de concession du Terminal du Port autonome de Dakar à DP World a donné une valeur ajoutée monétaire de vingt-quatre milliards cinq cent millions (24 500 000.000) de francs CFA, effectivement encaissé par le Trésor public.

Au total, la valeur ajoutée monétaire issue des travaux de l'IGE dans ces rapports présentés se chiffre à soixante quatre milliards cinq cent soixante-quatorze millions sept cent cinq mille cent soixante-onze (64 574 705 171) francs CFA. Cela signifie que pour chaque franc CFA dépensé par l'IGE dans ses interventions, un ratio de retour d'investissement de 8,99 a été rendu possible au profit du Trésor public.

## II - Valeur ajoutée non monétaire de l'IGE

L'IGE contribue, par ses constatations et propositions de mesures correctives, à l'amélioration de la règlementation et, par voie de conséquence, à la consolidation de l'état de droit et de la bonne gouvernance. Les cas les plus significatifs sont les suivants :

- Instruction n° 19 PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 relative à l'utilisation des véhicules administratifs ;
- Directives ayant conduit à la *réforme hospitalière* de 1998 par les lois n° 98-08 du 2 mars 1998 portant *réforme hospitalière*, et 98-12 du 2 mars 1998 relative à la *création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements de santé* ;
- Réformes des Universités ;
- Postes diplomatiques et consulaires ;
- Recommandations ayant abouti à l'adoption des décrets n° 2009-1134 du 14 octobre 2009 et 2009-1212 du 28 octobre 2009, portant *création du Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam*.
- En exécution des directives présidentielles issues des rapports de l'IGE, une réforme des activités liées au pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, entrepris en 2004, a abouti à l'adoption des décrets : n°2009-1134 du 14 octobre 2009 et 2009-1212 du 28 octobre 2009, portant création du Commissariat général du Pèlerinage au Lieux saints de l'islam.

Au total, la refondation entreprise et réalisée par l'IGE s'imposait. Elle a émergé et se consolide encore, par :

- l'adhésion à des principes largement acceptés et reconnus par la communauté internationale ;
- l'ouverture à des partenariats internationaux féconds, avec les pairs africains et d'autres pays ;
- l'orientation résolue vers le professionnalisme, l'octroi de valeur ajoutée à l'État et aux citoyens, voire d'un retour sur investissements.

Mais l'impact de tels chantiers requiert parallèlement la refondation du management public récurrent, notamment de la planification et de la pensée stratégique, la préservation et le renforcement de la culture de conformité.

## ANNEXE 2

### Récapitulatif des principales propositions et recommandations

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
N° d'ordre : 1 Secteur : Postes diplomatiques et consulaires Renvoi aux pages du rapport : 31-36	1 <sup>re</sup> partie <i>Gouvernance administrative</i>
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ appliquer plus rigoureusement les directives issues des rapports de l'IGE ;</li> <li>- réactualiser la circulaire n°5422 du 1<sup>er</sup> avril 1985 sur <b>la tenue des archives</b> dans les postes diplomatiques et consulaires ;</li> <li>- faire le point sur l'application des directives présidentielles issues des <b>rapports de vérification de l'IGE</b> et autres organes de contrôle ;</li> <li>- ouvrir au niveau de chaque poste un <b>registre spécial</b> relatif à l'application des directives ;</li> <li>- <b>informatiser</b> les postes et mettre en place une <b>gestion électronique des données (GED)</b> ;</li> <li>☞ faire superviser par l'IGE les <b>passations de service</b> entre Chefs de postes diplomatiques ;</li> <li>☞ élaborer un programme pluriannuel de réhabilitation du patrimoine des postes diplomatiques et consulaires ;</li> <li>☞ carte diplomatique : reclassement de certains postes diplomatiques et consulaires, et réajustement, en conséquence, du système de rémunération ;</li> <li>☞ réajuster <i>les tarifs des visas</i> à la hausse et appliquer la réciprocité ;</li> <li>☞ rappeler aux chefs de postes supérieurs hiérarchiques leurs obligations en termes de formalisation des contrats de location et de la tenue des dossiers de différentes catégories de personnels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Postes diplomatiques et consulaires</li> <li>- Directives présidentielles</li> <li>- Gestion électronique des données</li> <li>- Carte diplomatiques</li> <li>- Visas</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le rapport)</i>		<b>1<sup>re</sup> partie</b> <i>Gouvernance administrative</i> <b>Mots clés</b>
N° d'ordre : 2 Secteur : Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam Renvoi aux pages du rapport : 37-39	<b>Objet des propositions et recommandations</b>	
<p>☞ <b>Repenser le pilotage et le management du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, relativement au cadre institutionnel et opérationnel prescrit par l'Arabie saoudite</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Remplacer « Mission », qui se confond avec les « Missions diplomatiques » impliquant les priviléges et mesures de protection qui les accompagnent, par « Bureau des Pèlerins ». Exemple : « <b>Bureau des Pèlerins du Sénégal en Arabie Saoudite</b> »</li> <li><input type="checkbox"/> Le « Bureau des Pèlerins » n'a pas le droit d'avoir un parc automobile</li> <li><input type="checkbox"/> Interdiction au Bureau des Pèlerins d'utiliser, en Arabie saoudite, l'en-tête de lettres des postes diplomatiques et consulaires de son pays</li> <li><input type="checkbox"/> La « Mission médicale » devient « <b>Bureau des Affaires médicales</b> ». Il a le droit d'avoir des véhicules médicalisés</li> </ul> <p>☞ <b>Reformer le pilotage et le management du pèlerinage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> <i>Option 1</i> : Confier la représentation à une autorité religieuse, le pilotage et le management à un cadre administratif de haut niveau</li> <li><input type="checkbox"/> <i>Option 2</i> : Privatiser l'activité, à l'exception de l'assistance médicale, et créer une Autorité de Régulation</li> </ul> <p>☞ <b>Recruter des étudiants sénégalais établis en Arabie saoudite, au Caire et au Yémen pour l'encadrement des pèlerins</b></p>	- Pèlerinage - Hadj - Lieux saints de l'islam - Bureau des Pèlerins - Bureau des Affaires médicales - Recrutement des étudiants établis en Arabie saoudite, au Caire ou au Yémen	

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p><b>N° d'ordre : 3</b>  <b>Secteur : Universités et structures rattachées</b>  Renvoi aux pages du rapport : <b>43-47</b></p>	<b>1<sup>re</sup> partie Gouvernance administrative</b>
<p><b>Réformer l'administration universitaire :</b>  Émergence d'un leadership universitaire  Optimisation des coûts  Nouvelle réglementation de l'utilisation de ressources propres  Renforcement des capacités des responsables universitaires  Doter les Universités du statut des établissements public, industriel ou commercial (EPIC) ou des sociétés nationales (SN) avec un conseil d'administration. Cela permettrait de mieux responsabiliser les autorités universitaires et de renforcer le contrôle interne de ces établissements</p> <p><b>Renforcer la gouvernance universitaire :</b>  Spécialisation des universités par pôles de développement  Consistance et fonctionnalité du campus universitaire  Diversification et valorisation des établissements de formation professionnelle  Institution de passerelles de déversoirs d'accès professionnels  Mise en place d'un observatoire d'analyse et de suivi managérial de la gouvernance universitaire</p>	Universités Gouvernance universitaire Leadership universitaire

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
N° d'ordre : 4 Secteur : Établissements publics de Santé (EPS) Renvoi aux pages du rapport : 49-54	1 <sup>re</sup> partie <i>Gouvernance administrative</i>
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<ul style="list-style-type: none"> <li>☛ Réviser l'arrêté fixant les tarifs des prestations hospitalières</li> <li>☛ Renforcer la Direction des EPS en capacités organisationnelles et matérielles</li> <li>☛ Relever le plateau technique des hôpitaux de niveau 2</li> <li>☛ Revoir à la hausse le montant des subventions accordées aux hôpitaux</li> <li>☛ Évaluer la réforme hospitalière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hôpitaux</li> <li>- Établissements publics de santé (EPS)</li> <li>- Prestations hospitalières</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
N° d'ordre : 5 Secteur : <b>Agences publiques</b> Renvoi aux pages du rapport : 57-61	<b>1<sup>re</sup> partie Gouvernance administrative</b>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Faire fonctionner la <b>commission d'évaluation des Agences</b></li> <li>☞ Gérer les fonds publics alloués aux Agences à partir d'un <b>compte de dépôt ouvert au Trésor</b> public, pour chaque agence</li> <li>☞ Mettre en œuvre la responsabilité pénale des dirigeants des Agences</li> <li>☞ Faire voter <b>une loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine</b></li> <li>☞ Instituer dans chaque Agence un dispositif de <b>management de risques</b> et de contrôle interne</li> <li>☞ Mettre en place des <b>contrats de performance</b> avec des indicateurs</li> <li>☞ Prescrire la <b>déclaration de patrimoine</b> des présidents des conseils d'administration et de directeurs généraux avant leur entrée en fonction et après leur cessation de fonction</li> <li>☞ Interdire les <b>appuis institutionnels aux départements ministériels</b> assurant la tutelle sur les Agences</li> </ul>	<p><b>1<sup>re</sup> partie Gouvernance administrative</b></p> <p><b>Mots clés</b></p> <p>Commission d'évaluation des Agences</p> <p>- Loi sur la sécurité financière et la protection de patrimoine</p> <p>-Agences : Contrats de performance</p> <p>-Déclaration de patrimoine des PCA et des DG</p> <p>-Agences : Appuis institutionnels aux départements ministériels</p>

**RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS  
(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)**

**N° d'ordre : 6**

**Secteur : Patrimoine bâti de l'Etat**

**Renvoi aux pages du rapport : 61-63**

**1<sup>re</sup> partie  
Gouvernance  
administrative**

**Recommandations**

**☛ Plan d'action de mise en œuvre des objectifs de performance, assorti d'indicateurs et de tableaux de bord**

- Effectuer l'audit juridique et d'optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat
- doter la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat d'indicateurs de performance
- recruter des ingénieurs et des juristes spécialisés pour renforcer la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti.

**☛ Informatiser la gestion**

**☛ Formaliser l'objectif stratégique de la satisfaction de l'Etat et des occupants.**

**☛ Acquérir un logiciel de gestion des conventions des logements administratifs et rationaliser lesdites conventions**

**☛ Promouvoir les bonnes et meilleures pratiques**

- identification du potentiel et des contraintes
- cartographie des risques
- formalisation de la planification
- système de communication performant
- évaluation périodique des coûts d'entretien

**RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS**  
(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)

**N° d'ordre : 7**

**Secteur : Gestion foncière,  
droit de propriété et aménagement du territoire**  
Renvoi aux pages : 75-79

**1<sup>re</sup> partie  
Gouvernance  
administrative**

**Recommandations**

- ☛ Élaborer le décret d'application de la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière
- ☛ Procéder à la refonte de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national et ses décrets d'application
- ☛ Modifier la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État et son décret d'application n°81-557 du 21 mai 1981
- ☛ Dotter l'Administration d'un cadastre rural
- ☛ Ordonner au ministère chargé de l'Urbanisme de mieux assurer la police de l'occupation du sol
- ☛ Veiller à la bonne application par les services déconcentrés de l'État, de la réglementation en matière de gestion domaniale

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS (autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</b>	
N° d'ordre : 8 Secteur : Dette publique Renvoi aux pages du rapport : 83-88	<b>2<sup>e</sup> partie Gouvernance économique et financière</b>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p>☞ <b>Retourner à l'orthodoxie financière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-mettre fin aux abus constatés dans l'octroi des <b>avances de trésorerie</b> ;</li> <li>-procéder à une meilleure <b>planification budgétaire et financière</b> de manière à limiter les recours intempestifs aux <b>virements de crédits</b> ;</li> <li>-dans l'exécution des lois de finances, éviter des manipulations ayant pour conséquence de vider la loi de finances de sa substance ;</li> <li>-mettre un terme à la pratique des « <b>ponctions réallocations</b> » budgétaires, ainsi que des ouvertures de crédits par des « <b>décrets confidentiels</b> », source de fraude, gaspillage et corruption</li> </ul> <p>☞ <b>Encadrer les pouvoirs du Ministre chargé des Finances, ordonnateur principal du budget de l'État, en veillant notamment à ce que :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-un <b>plafond</b> soit fixé pour ce qui concerne les <b>décrets d'avance</b>, avec des critères pertinents ;</li> <li>-une liste de <b>secteurs ou activités intouchables</b> soit établie et que toute violation de cette interdiction fasse l'objet d'une <b>audition du Ministre de l'Économie et des Finances</b> en Commission des Finances de l'Assemblée nationale</li> <li>-les <b>ponctions touchant des projets et programmes publics d'un certain montant</b> fassent l'objet d'une audition du ministre chargé des finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale</li> <li>-auditionner aussi le Ministère de l'Économie et des Finances sur les <b>dépenses hors budget</b></li> </ul>	-Orthodoxie financière -Avances de trésorerie -Planification budgétaire et financière -Virements de crédits -Ponctions-réallocations de crédits -Décrets confidentiels -Ministre des Finances : encadrer les pouvoirs -Décrets d'avance : plafond -Secteur ou activités intouchables -Audition du ministre des Finances -Dépenses hors budget

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>		2 <sup>e</sup> partie Gouvernance économique et financière
N° d'ordre : 9	Secteur : Contractualisation de la gestion des services publics Renvoi aux pages du rapport : 89-108	
Objet des propositions et recommandations	Mots clés	
<p>☞ Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du Port autonome de Dakar (PAD) et des sociétés nationales (SN) en général, relativement à leur nature juridique</p> <p>☞ Transposer dans le Code des Obligations de l'Administration (COA) et le Code des marchés publics les dispositions de l'article 5(b) de la Directive n°04/2005 du 9 décembre 2005, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégations de service public dans les États membres de l'UEMOA</p> <p>☞ Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du PAD et les sociétés nationales en général relativement à leur objet social. À cet effet :</p> <p>a) limiter le champ d'application du Code des marchés publics à la concession de service public telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> de la directive n° 04/2005 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA, qu'il faudra transposer dans le droit interne sénégalais</p> <p>b) attribuer, par voie législative ou réglementaire, conformément à l'article 6 du COA, la qualité de contrat administratif aux conventions de service public passées par le PAD et les sociétés nationales.</p> <p>c) déterminer, par la voie législative ou réglementaire, les catégories ou types d'activités du PAD et des sociétés nationales susceptibles de faire l'objet de concession de service public, de manière à la distinguer de l'occupation du domaine public</p> <p>☞ Adapter les principes et méthodes applicables aux achats publics à la passation de ceux des contrats administratifs du PAD, des autres sociétés nationales (SN) et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire (SAPPM) ne rentrant pas dans le champ d'application de la concession de service public. À cet effet, élaborer un Cahier de Clauses administratives particulières (CCAP), ainsi que des manuels de procédures spécifiques aux achats publics du PAD, des sociétés nationales et sociétés anonymes à participation publique majoritaire dans lesquels seront transposées et adaptées certaines dispositions du Code des marchés publics.</p> <p>☞ Prendre une circulaire pour préciser que l'attribution d'une prime, qu'elle soit annuelle ou exceptionnelle, doit être approuvée par le Président de la République.</p> <p>☞ Préciser la portée de l'article 23 de la loi n° 90 17 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, relativement à l'octroi des primes, selon qu'elles soient annuelles ou exceptionnelles</p> <p>☞ Renforcer la gouvernance d'entreprise (entreprises du</p>	Contractualisation de la gestion des services publics - Dubai Port World (DP World) - Code des Obligations de l'Administration (COA) - Code des marchés publics - Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA) - Achats publics - Contrats administratifs - Concession de service public - Prime - Gouvernance d'entreprise - Culture de responsabilité - Culture de transparence - Gaspillage - Abus de biens sociaux - Corruption - Loi n°90-07 du 26 juin 1990 - Secteur parapublic - Responsabilité pénale des dirigeants des entreprises publiques - Management des risques	
<p>- Fonction d'actionnaire de l'État  - Profil des administrateurs des entreprises publiques  Non- objection (procédure)  - Contrôleur financier  - Avis indépendant de l'IGE et de la Cour des Comptes</p>		

<p><b>secteur parapublic)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développer la culture de transparence</li> <li>- formaliser la concertation entre les parties prenantes</li> <li>- combattre les comportements de gaspillage, d'abus, de fraude et de corruption</li> </ul> <p>☞ <b>Mettre sur pied une structure dédiée à la fonction d'actionnaire de l'État au niveau des entreprises publiques ;</b></p> <p>☞ <b>Faire le toilettage de la loi n° 90 07 du 26 juin 1990 sur l'organisation du secteur parapublic et son contrôle</b></p> <p>☞ <b>Aménager la responsabilité pénale des dirigeants des organismes du secteur public et parapublic</b></p> <p>☞ <b>Renforcer le contrôle interne des entreprises publiques avec un dispositif de management des risques</b></p> <p>☞ <b>Reconfigurer les Conseils d'Administrations et revoir le profil des administrateurs des entreprises publiques</b></p> <p>☞ <b>Renforcer la gouvernance d'entreprise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituer une procédure de <b>non objection</b> dans les 72 heures exercée par une Commission placée sous l'autorité du Président de la République ;</li> </ul> <p>☞ <b>Évaluer le contrôle <i>a priori</i> concomitant du contrôleur financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- instituer une caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration</li> </ul> <p>☞ <b>Organiser et institutionnaliser la dénonciation</b> des malversations par les citoyens auprès d'une Agence dédiée à cet effet.</p> <p>☞ <b>Institutionnaliser la déclaration de patrimoine pour toute personne qui gère les affaires publiques</b></p> <p>☞ <b>Généraliser des Codes de déontologie au sein des organismes publics et parapublics</b></p> <p>☞ <b>Favoriser la culture de gestion des risques et renforcer le contrôle interne au sein des organismes publics et parapublics</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cour de répression des délits économiques et financiers.</li> <li>-Dénonciation des malversations</li> <li>-Code de déontologie</li> <li>-Gestion des risques</li> <li>-Contrôleur financier</li> <li>-Contrôleur financier</li> <li>-Caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration</li> <li>-Avis indépendant de l'IGE et de la Cour de répression des délits économiques et financiers</li> <li>-Dénonciation</li> <li>-Déclaration de patrimoine</li> <li>-Risques (culture de gestion)</li> </ul>
---	--

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS (autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</b>	
<b>N° d'ordre : 10</b> <b>Secteur : Mal gouvernance et mal administration : fraude, abus, gaspillage, corruption, blanchiment de capitaux</b> <b>Renvoi aux pages du rapport : 113-138</b>	<b>2<sup>e</sup> partie Gouvernance économique et financière</b>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p>☞ Adopter une règlementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, accompagnée d'un dispositif et des mécanismes de contrôle des fonds concernés.</p> <p>☞ Dans la décision autorisant l'utilisation des fonds de la LONASE pour financer les « programmes d'intérêt collectif engagés par les pouvoirs publics » en application de l'article 2 al. 6 de la loi n° 89 062 du 17 janvier 1989, viser expressément les programmes concernés, ainsi que les montants affectés à chacun d'eux.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pénaliser comme délit la gestion de fait par des peines correctionnelles plus sévères que les simples amendes susceptibles d'être prononcées par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes</li> </ul> <p>☞ (Plan Sésame) L'État doit apurer ses dettes auprès des Établissements publics de santé (EPS) et se donner les moyens de rendre effective la politique de gratuité des soins aux personnes âgées</p> <p>☞ (ARTP) Dans les conventions d'attribution de la licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications, libeller tous les montants, évaluations et estimations en francs CFA</p> <p>☞ (ARTP) Fixer la date d'entrée en vigueur de la convention de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications à la date de leur publication au Journal officiel dans les conditions fixées par la loi n° 70 14 du 6 février 1970, fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, modifiée par la loi n° 71 07 du 21 janvier 1971</p> <p>☞ (ARTP) Prendre une circulaire pour rappeler les modalités d'application du décret n° 2008 222 du 5 mars 2008, intégrant les observations de l'IGE et précisant, notamment les conditions de légalité de la Résolution du Conseil de Régulation de l'ARTP, portant répartition de la quote-part de 2 % de la contrepartie financière versée par les opérateurs de réseaux à l'État, due à l'ARTP</p> <p>☞ (Licence de pêche) Restructurer le Conseil national des pêches maritimes (CNPM) et le doter de la compétence d'émettre un avis obligatoire sur les questions rentrant dans ses attributions</p> <p>☞ Instituer pour les autorisations de pêche, la même procédure et les mêmes conditions que celles applicables aux licences de pêche</p> <p>☞ Revaloriser le taux de l'amende pour infraction en matière de pêche afin de la rendre plus dissuasive</p> <p>☞ Assurer la compatibilité des plans d'aménagement des pêcheries avec les dispositions des accords de pêche</p> <p>☞ Faire modifier les dispositions de l'article 20 du décret n° 98 498 du 10 juin 1998 portant application de la loi sur le Code de la pêche maritime afin d'aplanir les conflits entre pêcheurs artisans et industriels. Pour cela, la catégorie « © licence de pêche pélagique côtière » revendiquée par les chalutiers industriels et artisans pratiquant tous les options « senneurs » et « chalutiers », devrait faire l'objet d'une clarification et d'une élimination sans équivoque</p> <p>☞ (Licence de pêche) simplifier le système de redevance, et de le rendre plus rentable</p> <p>Prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers de demandes d'autorisations et de licences de pêche ne soient étudiés que sur la base d'analyses, d'études et d'hypothèses confirmées et sincères, de manière à prendre en compte les différents impacts, notamment sur la protection des autres secteurs, la relance des industries de pêche et les exportations</p>	<p>-Financement des partis politiques</p> <p>-LONASE</p> <p>-Gestion de la gratuité des soins aux personnes âgées.</p> <p>-Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP)</p> <p>-Licence d'exploitation des réseaux</p> <p>-Conseil de Régulation de l'ARTP</p> <p>-Plan Sésame</p> <p>-Conseil national des pêches maritimes (CNPM)</p> <p>-Plan d'aménagement des pêcheries</p> <p>-Accords de pêche</p> <p>-Code de la pêche maritime</p> <p>-Redevance de pêche</p> <p>-Autorisations de pêche</p> <p>-Licences de pêche</p> <p>-Code de pêche maritime</p> <p>Accords de pêche</p> <p>-Plan d'aménagement des pêcheries</p> <p>-Licence de pêche pélagique côtière</p> <p>-Pêche : option senneurs et chalutiers</p> <p>-Redevance de pêche.</p> <p>-Code de la pêche maritime</p>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<b>N ° d'ordre : 11</b> <b>Secteur : Actes caractéristiques de mal gouvernance financière</b> <b>Renvoi aux pages du rapport : 141-148</b> <b>Vérifier ce tableau</b>	<b>2<sup>e</sup> partie Gouvernance économique et financière</b>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p>☞ <b>Adopter les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> se conformer aux dispositions de la <b>loi de finances</b> de l'année</li> <li><input type="checkbox"/> se référer aux procédures régulières prévues par la <b>loi organique n°2001-09</b> du 15 octobre 2001 relatives aux <b>lois de finances</b> pour faire face aux « <b>dépenses urgentes et imprévues</b> » ou « <b>en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national</b> »</li> <li><input type="checkbox"/> respecter les dispositions du décret n°81-844 du 20 août 1981 et l'instruction ministérielle n°4 du 8 mars 1988 <b>relatifs à la comptabilité des matières</b> modifiée, notamment en ce qui concerne la bonne tenue du procès-verbal de réception et la rationalisation de la gestion des matières</li> <li><input type="checkbox"/> développer une application informatique pour automatiser la tenue de la comptabilité des matières</li> <li><input type="checkbox"/> veiller au respect du Code des Obligations de l'Administration (<b>COA</b>)</li> <li><input type="checkbox"/> se conformer aux dispositions du <b>Code des marchés publics</b> toutes les fois que le montant de la dépense l'exige</li> <li><input type="checkbox"/> appliquer, dans les établissements publics, les <b>normes</b> de comptabilisation, de gestion financière et de gouvernance de contrôle de l'OHADA, ainsi que la <b>nomenclature des comptes SYSCOA</b></li> </ul> <p>☞ <b>Rationaliser la dépense publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> développer la capacité d'autofinancement des établissements publics</li> <li><input type="checkbox"/> rétablir l'équilibre d'exploitation des établissements publics</li> </ul> <p>☞ <b>Optimiser les ressources</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> renforcer la fonction de recouvrement</li> <li><input type="checkbox"/> restituer les performances pour augmenter les recettes</li> <li><input type="checkbox"/> procéder à une allocation suffisante de ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonnes pratiques</li> <li>- Loi de finances</li> <li>- Loi organique relative aux lois de finances</li> <li>- Dépenses urgentes et impérieuses</li> <li>- Cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national</li> <li>- Comptabilité des matières</li> <li>- Application informatique</li> <li>- Code des Obligations de l'Administration (COA)</li> <li>- Code des marchés publics</li> <li>- OHADA (Normes)</li> <li>- SYSCOA (nomenclature des comptes)</li> <li>- Rationalisation de la dépense</li> <li>- Autofinancement des établissements publics</li> <li>- Équilibre d'exploitation des établissements publics</li> <li>- Optimisation des ressources</li> <li>- Recouvrement (renforcer la fonction)</li> </ul>

**RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS**  
**(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le rapport)**

<p>N° d'ordre : <b>12</b>            Secteur : <b>Revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière</b>            Renvoi aux pages du rapport : <b>159-171</b></p>	<p><b>2e partie</b>  <b>Gouvernance Économique et Financière</b></p>
<p><b>Objet des propositions et recommandations</b></p> <p>☒ <b>(Textes à incidence financière)</b></p> <p>☒ <b>Recommandation 1 : Mettre en place un dispositif favorisant la clarification et l'harmonisation des textes, notamment à incidence financière, selon le processus ci-après :</b></p> <p>a) Mettre effectivement en œuvre la procédure de consultation interministérielle qui doit précéder l'adoption de tout projet de loi et de tout texte réglementaire.</p> <p>b) Renforcer les capacités internes de l'IGE pour faciliter son travail de relecture des textes qui lui sont envoyés par le Gouvernement, ainsi que ceux qui seront préparés par la structure qui sera instituée au Secrétariat général du Gouvernement. L'IGE pourrait ainsi s'appuyer, pour la réalisation de ses missions, sur une gamme élargie d'Experts rentrant dans son champ d'intervention et, pour chaque domaine d'intervention, pouvoir s'appuyer sur deux Experts au moins par discipline.</p> <p>☒ <b>(Cadre de concertation)</b> Proposer à M. Le Président de la République la création d'un cadre de concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation.</p> <p>☒ <b>(Transposition des directives de l'UEMOA)</b> Le Président de la République instruit l'IGE de diligenter une enquête et de lui soumettre un rapport sur l'état des lieux de la transposition, en droit interne sénégalais, des directives et autres instruments communautaires contraignants.</p>	<p><b>Mots clés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Textes à incidences financière</li> <li>- Secrétariat général du gouvernement</li> <li>- Sécurité financière et protection du patrimoine</li> <li>- Déclaration de patrimoine</li> <li>- Responsabilité pénale des Directeurs généraux et Présidents de Conseils d'Administration</li> </ul>

**» (Prévention de la mal gouvernance financière et statut des comptables publics)**

**» 1. Dans la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'élaboration est préconisée par l'IGE, créer un titre portant sur les "Dispositions relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics".**

- 1a) Outre les décrets d'application de ce titre, élaborer une grande circulaire interprétative susceptible de servir de support pour sa vulgarisation et la formation des cibles à identifier ;
- 1b) instituer dans cette loi un observatoire ou une haute autorité dotée du statut d'Autorité administrative indépendante pour en suivre l'application.
- 1c) privilégier dans la loi les mécanismes de prévention et de dissuasion tels que la dénonciation ou la publicité des débats devant les juridictions.
- 1d) Qualifier de délits correctionnels les incriminations décrites à l'article 49 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, à l'encontre des personnes énumérées à l'article 48 de ladite loi organique, maniant, ou susceptibles de manier les deniers publics. A cette liste, il faut ajouter les ministres, ainsi que toute personne coupable de gestion de fait.

**» 2. Instituer ou agraver les sanctions pénales contre les personnes convaincues de gestion de fait.**

**» 3. Doter les comptables publics d'un statut spécial édicté par la loi. Le corps des comptables publics sera administré par un Conseil Supérieur de Reddition des comptes publics comprenant, outre les représentants des comptables publics, des membres de l'IGE et de la Cour des comptes. Le Statut spécial régira tous les comptables publics, au sens de**

Cadre de Concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation

- Tranposition des directives de l'UEMOA

- Loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine

- Gestion de fait : aggravation des sanctions pénales

comptables patents maniant les deniers publics, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre comptables du Trésor, comptables supérieurs, secondaires ou comptables des régies financières.

- ☞ 4. Encadrer l'exercice du pouvoir hiérarchique en matière de maniement des deniers publics. A cet effet, interdire aux supérieurs hiérarchiques, sous peine de sanctions pénales, de donner à leurs subordonnés, **dotés de pouvoirs propres en matière de gestion financière**, des ordres à incidence financière. De même, prescrire à tout agent appartenant à la chaîne des recettes ou des dépenses publiques, ou habilité, à quelque titre que ce soit à manier les fonds publics, à dénoncer au Conseil Supérieur de Reddition des comptes publics à créer, sous peine de poursuites disciplinaires, tout ordre hiérarchique, toute pression relativement à la gestion financière dont il a la charge.  
Inscrire ces nouvelles dispositions dans le statut général des fonctionnaires
- ☞ **(Groupe de travail sur l'harmonisation des textes relatifs aux achats publics)** La création d'un groupe de travail, sous la supervision de l'IGE, comprenant les représentants du ministère de l'Economie et des Finances, de l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et des autres Autorités et Agences de régulation pour faire des propositions d'harmonisation des textes relatifs aux achats publics dans la perspective de la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat.
- ☞ **(Groupe de travail sur l'actualisation de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990)** Créer un groupe de travail sous la supervision de l'IGE pour actualiser ou reformer la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, afin d'en faire le cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, ainsi que des missions de service public dont ces entreprises sont chargées.

- Comptables publics : Statut spécial

- Conseil supérieur de Reddition des comptes publics

- Limites du pouvoir hiérarchique

- Réforme du statut général des fonctionnaires

- Harmonisation des textes relatifs aux achats publics

- Actualisation de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990