

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



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



RAPPORT PUBLIC SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA REDDITION DES COMPTES - Juin 2015

Juin 2015

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

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

Présidence de la République

Inspection générale d'Etat

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

Juin 2015

© **Inspection générale d'Etat**
Présidence de la République
Avenue Léopold Sédar Senghor
BP 4026 - Dakar (Sénégal)
Tél. : (221) 33 889 35 36 / 33 823 14 60
Fax : (221) 33 823 27 16
<https://www.ige.sn>

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

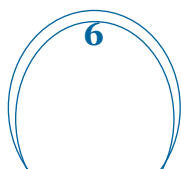


TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABBREVIATIONS	15
MOT DU VERIFICATEUR GENERAL	19
INTRODUCTION	23
PREMIERE PARTIE :	
GOVERNANCE ADMINISTRATIVE	27
CHAPITRE I : ADMINISTRATION CENTRALE	27
SECTION 1 : DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET DE LEUR REGULARITE	28
SOUS-SECTION 1 : CONFIGURATION DES STRUCTURES ET ELABORATION DES TEXTES .	28
A. CONFIGURATION DES STRUCTURES	29
1. Création	29
2. Dénomination	32
3. Rattachement	34
4. Répartition des attributions	34
B. ELABORATION DES TEXTES ADMINISTRATIFS	36
1. Respect des normes	36
2. Caractère général et impersonnel	37
3. Qualité rédactionnelle	38
4. Circuit d'adoption	40

SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	43
A. MANQUEMENTS AUX DISPOSITIONS LEGALES	43
1. Emploi des agents de l'Etat	44
2. Gestion des archives dans les organismes publics	45
3. Autres manquements	50
B. DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ACTIVITE DES SERVICES	51
1. Faiblesses dans la coordination	51
2. Défaillances dans l'exercice de certaines prérogatives	53
3. Non-application de directives présidentielles	54
C. AUTRES CAS DE DYSFONCTIONNEMENTS ..	55
1. Postes diplomatiques	55
2. Contrat de production de passeports numérisés	57
3. Contentieux entre l'Administration des Domaines et une société du secteur touristique	59
SECTION 2 : DU CONTROLE INTERNE DE L'ADMINISTRATION	67
SOUS-SECTION 1: ETAT D'APPLICATION DES DIRECTIVES	67
SOUS-SECTION 2 : AMELIORATION DU CONTROLE INTERNE	68

CHAPITRE II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES	71
SECTION 1 : DE LA GOUVERNANCE DES AGENCES	71
SOUS-SECTION 1 : CREATION DES AGENCES .	72
A. CONTOURNEMENT DE LA LOI D'ORIENTATION SUR LES AGENCES	72
1. Recours au décret portant répartition des services	72
2. Absence d'étude préalable d'opportunité et d'impact	75
B. CONSEQUENCES DE CES VIOLATIONS	75
1. Consécration d'une activité prohibée	76
2. Déperdition de ressources publiques	78
SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES AGENCES.....	78
A. DEFICIENCES DE LA TUTELLE	78
1. Défaut de contrats de performance	78
2. Retards dans la mise en place des organes .	79
3. Manquements des organes délibérants ..	80
4. Nomination des Présidents de Conseil de Surveillance	80
B. MANQUEMENTS RECURRENTS DANS LA GESTION	82

SECTION 2 : DE L'ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES	84
SOUS-SECTION 1 : EVALUATION DU TRANSFERT DE COMPETENCES	84
A. MODE DE TRANSFERT	85
B. ALLOCATION DE RESSOURCES FINANCIERES ...	87
C. CAPACITES LOCALES	88
SOUS-SECTION 2 : CADRE STRATEGIQUE DE L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (ADM)	90
A. STATUT ASSOCIATIF INAPPROPRIE	91
B. NECESSITE D'UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE	93
DEUXIEME PARTIE :	
GOVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE	97
CHAPITRE I : ADMINISTRATION CENTRALE	97
SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOVERNANCE	98
SOUS-SECTION 1 : PRIVATISATION DE LA SONACOS	98
A. CONTEXTE ET EVOLUTION DU CAPITAL	98
1. Contexte	98
2. Evolution du capital	99
B. CONDITIONS DE PRIVATISATION DE LA SONACOS	100

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

1. Evaluation des actions	100
2. Cession	102
C. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRIVATISATION	104
SOUS-SECTION 2 : PROJET « CŒUR DE VILLE DE KAOLACK ».....	107
A. CONCEPTION DU PROJET	107
B. PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DU MARCHE	108
SECTION 2 : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS .	110
SOUS-SECTION 1 : DILAPIDATION DE BIENS DE L'ETAT	110
A. BRADAGE D'ACTIFS IMMOBILIERS	111
B. GASPILLAGE DE RESSOURCES PUBLIQUES	113
SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES COMITES DE SUIVI ...	115
A. FONDEMENT DE LA CREATION DES COMITES DE SUIVI	115
B. DEFAILLANCES DES COMITES DE SUIVI.....	116
CHAPITRE II : ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES	118
SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE	118
SOUS-SECTION 1 : AGENCES D'EXECUTION.....	118
A. AGENCE NATIONALE POUR LA RELANCE DES ACTIVITES ECONOMIQUES ET SOCIALES EN CASAMANCE (ANRAC)..	118

1. Rémunération du personnel.....	119
2. Retraits bancaires non comptabilisés	119
3. Comptabilité non-exhaustive.....	120
B. AGENCE DE L'INFORMATIQUE DE L'ETAT (ADIE)	120
1. Manquements dans la gestion financière et comptable	121
2. Passation et exécution des marchés publics .	123
C. AGENCE SENEGALAISE POUR LA PROPRIETE INDUSTRIELLE ET L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE (ASPIT) ...	125
1. Anomalies dans la gestion des ristournes..	125
2. Irrégularités comptables	126
D. AGENCE NATIONALE D'INSERTION ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (ANIDA).....	128
1. Présentation sommaire	129
2. Gestion financière et comptable	129
SOUS-SECTION 2 : ENTREPRISES PUBLIQUES ...	131
A. SOCIETE SENEGALAISE DE PRESSE ET DE PUBLICITE (SSPP) LE SOLEIL	131
1. Absence d'une planification stratégique .	131
2. Exécution des marchés	133
3. Gestion financière et comptable	134
B. ETABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTE.	136
1. Suivi du recouvrement.....	136
2. Gestion des avantages.....	137

SECTION 2 : ANALYSE DES MANQUEMENTS RELEVES ET APPRECIATIONS SUR LA COMMANDE PUBLIQUE.....	138
SOUS-SECTION 1 : MANQUEMENTS RECURRENTS ET RECOMMANDATIONS	138
A. DEFICIENCES DANS LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES	138
1. Ressources ordinaires	138
2. Ressources dédiées	142
B. VIOLATIONS DES REGLES COMPTABLES ...	144
1. Comptabilité publique	144
2. Comptabilité privée	148
SOUS-SECTION 2 – APPRECIATIONS SUR LA COMMANDE PUBLIQUE	150
A. VIOLATIONS DES REGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE	151
1. Mise en place des organes de passation de marchés.....	151
2. Planification des procédures d’acquisition..	152
3. Préparation des dossiers d’acquisition ...	153
4. Passation et exécution des marchés publics .	154
B. APPRECIATIONS SUR LA REFORME DU CODE DES MARCHES PUBLICS	155
CONCLUSION	160

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AC	Agent comptable
ADIE	Agence de l'Informatique de l'Etat
ADL	Agence de Développement local
ADM	Agence de Développement municipal
ADP	Agence de Distribution de Presse
ADS	Agence des Aéroports du Sénégal
AEME	Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Energie au Sénégal
AGETIP	Agence d'exécution des Travaux d'Intérêt public contre le Sous Emploi
AJEB	Agence pour l'Emploi des Jeunes de Banlieue
AMS	Association des Maires du Sénégal
ANA	Agence nationale de l'Aquaculture
ANAMA	Agence nationale d'Appui aux Marchands ambulants
ANEE	Agence nationale de l'Economie d'Energie
ANEJ	Agence nationale pour l'Emploi des Jeunes
ANIDA	Agence nationale d'Insertion et de Développement agricole
ANPEJ	Agence nationale pour l'Emploi des Jeunes
ANRAC	Agence nationale pour la Relance des activités économiques et sociales en Casamance
ANREVA	Agence nationale du Plan du Retour vers l'Agriculture
AOF	Afrique occidentale française
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés publics
ASIT	Agence sénégalaise pour l'Innovation technologique
ASMA	Agence de Sédentarisation des Marchands ambulants
ASPIT	Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCI	Budget consolidé d'Investissement

INSPECTION GENERALE D'ETAT

BICIS	Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie au Sénégal
BM	Banque mondiale
BNDE	Banque nationale de Développement économique
BOM	Bureau Organisation et Méthodes
BOS	Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent
BSC	Bureau de Suivi et de Coordination
CCOD	Commission de Contrôle des Opérations domaniales
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CE	Carte d'électeur
CENTIF	Cellule nationale de Traitement des Informations financières du Sénégal
CET	Construction, Exploitation, Transfert
CHN	Centre hospitalier national
CHR	Centre hospitalier régional
CHU	Centre hospitalier universitaire
CM	Commission des Marchés
CMP	Code des Marchés publics
CNCA	Commission nationale des Contrats de l'Administration
CNI	Carte nationale d'Identité
COA	Code des Obligations de l'Administration
COCC	Code des Obligations civiles et commerciales
CPM	Cellule de Passation des Marchés
CSS	Caisse de Sécurité sociale
CSSDE	Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat
CVK	Cœur de Ville de Kaolack
DAF	Direction de l'Automatisation des Fichiers
DAGE	Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
DAO	Dossier d'appel d'Offres
DCF	Discounted Cash Flow
DCMP	Direction centrale des Marchés publics

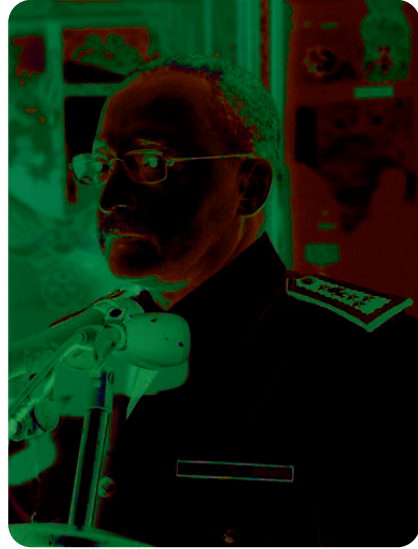
**RAPPORT PUBLIC SUR L'ETAT DE LA GOUVERNANCE
ET DE LA REDDITION DES COMPTES**

DGID	Direction générale des Impôts et des Domaines
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ENA	Ecole nationale d'Administration
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités locales
FNPJ	Fonds national de Promotion des Jeunes
FONGIP	Fonds de Garantie des Investissements prioritaires
FONSIS	Fonds souverain d'Investissements stratégiques
IATA	Association internationale du Transport aérien
IDA	Association internationale pour le Développement
IGE	Inspection générale d'Etat
IIA	Institut de l'Audit interne
IPRES	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
ITA	Institut de Technologie alimentaire
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OAPI	Organisation africaine de la Propriété intellectuelle
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMPI	Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PACD	Promotion d'une Agriculture compétitive et durable
PADA	Programme d'Appui au Développement de l'Apiculture
PADV	Projet d'Aménagement et de Développement villageois
PAPLUGA	Programme d'Appui au Plan national de Prévention et de Lutte contre la Grippe aviaire
PASA	Plan d'Ajustement sectoriel agricole
PAVE	Programme agricole/ Volet Elevage
PARC	Projet d'urgence d'Appui pour la Reconstruction de la Casamance
PCRPE	Projet de Construction et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat

PDESOC	Projet de Développement de l'Elevage au Sénégal oriental et en haute Casamance
PDMAS	Programme de Développement des Marchés agricoles du Sénégal
PEPAM	Programme d'Eau potable et d'Assainissement du Millénaire
PLAN REVA	Plan de Retour vers l'Agriculture
PLCP	Programme d'urgence de Lutte contre le Criquet pèlerin
PME	Petites et moyennes Entreprises
PMIA	Projet de Modernisation et d'Intensification agricole
PPM	Plan de Passation des Marchés
PRECOL	Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales
PROGEBE	Projet régional de Gestion durable du Bétail ruminant endémique en Afrique de l'Ouest
PROGEP	Projet de Gestion des Eaux pluviales et d'adaptation aux changements climatiques dans la zone périurbaine de Dakar
PSE	Plan Sénégal émergent
RDIA	Redevance de Développement des Infrastructures aéroportuaires
SCA	Stratégie de Croissance accélérée
SENELEC	Société nationale d'Electricité du Sénégal
SGBS	Société générale de Banques au Sénégal
SNR	Société nationale de Recouvrement
SONACOS	Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
SONATEL	Société nationale des Télécommunications du Sénégal
SPI	Service de la Propriété intellectuelle
SSPP	Société sénégalaise de Presse et de Publications
SYSCOA	Système comptable ouest africain
SYSCOHADA	Système comptable OHADA
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UBA	United Bank for Africa
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

MOT DU VERIFICATEUR GENERAL

Dans sa fonction supérieure de contrôle de l'ordre administratif, l'Inspection générale d'Etat (I.G.E.) effectue, sous le sceau du secret, «... les missions...de vérification, d'audit, d'évaluation, d'études et d'enquête ... » qui lui sont « ...confiées par le Président de la République. ». Ces missions font l'objet de rapports, adressés au Chef de l'Etat et soumettant à sa très haute approbation, des recommandations de nature à améliorer le fonctionnement des entités contrôlées.



Fondamentalement, l'I.G.E. s'attache, en effet, à œuvrer pour l'amélioration de la gouvernance publique et pour la reddition des comptes, eu égard au rôle de « Sentinelle » qui lui est traditionnellement assigné. Ainsi, dans l'accomplissement de sa mission de veille et d'alerte, elle se fait un point d'honneur à contribuer à préserver et mieux faire appliquer les grands principes, ainsi que les valeurs cardinales de notre Administration, tels qu'ils sont consacrés, notamment par les lois et règlements en vigueur.

Dans cet ordre d'idée, la loi portant Statut des Inspecteurs généraux d'Etat fait obligation au Vérificateur général du Sénégal (V.G.S.), de présenter chaque année, un Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes. Intégrant, dans le respect de leur caractère secret, une large part des

constatations et des recommandations, issues des quatre-vingt-sept (87) rapports des missions de contrôle conduites par l'I.G.E., au cours de la période de référence, le présent rapport public vise d'abord à en rendre solennellement compte au Président de la République. Il permet ensuite, de mettre un certain nombre d'informations relatives à l'évolution de la gouvernance publique dans notre pays, à la disposition de l'Administration, de ses usagers, des partenaires au développement et de manière générale, de l'ensemble de l'opinion.

Ainsi, la présentation annuelle d'un rapport public, inaugurée en 2013, s'est dorénavant inscrite dans la tradition et l'agenda institutionnels. Faisant suite à celui de 2014 qui avait été présenté en juillet, le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes de 2015, troisième du genre, fait mention de progrès observés depuis lors, en matière de gouvernance publique, particulièrement dans l'Administration centrale. Ceux-ci ont trait, notamment, à la consultation plus régulière de l'I.G.E. sur les textes administratifs en gestation, à la meilleure maîtrise du circuit d'adoption de ces textes et au renforcement du contrôle interne dans l'Administration.

Si beaucoup reste encore à faire en matière de gouvernance publique, il importe, néanmoins, de souligner ces progrès, pour s'en réjouir et saluer l'heureuse impulsion qui les a suscités. Il convient, désormais, pour notre Administration, de tout mettre en œuvre, afin que la même dynamique se poursuive et s'intensifie, en vue de corriger les dysfonctionnements relevés par le rapport public de 2015.

Ces dysfonctionnements portent, dans la quasi-totalité des cas, un grave préjudice à la bonne marche de l'Administration, dans

chacune de ses dimensions, centrale et décentralisée. Ce faisant, ils limitent de façon drastique, les performances légitimement attendues des réformes initiées, aussi bien dans la gouvernance administrative, que dans la gouvernance économique et financière, ainsi que le présent rapport s'emploie à l'illustrer dans ses deux (02) parties, à l'appui d'exemples concrets.

Aussi, s'avère-t-il capital, pour l'avenir, que des mesures urgentes soient prises, notamment dans le sens des recommandations formulées, en vue de remédier aux dysfonctionnements ainsi constatés. Concernant des domaines d'activités de portée stratégique, certains sont abordés cette année par le rapport public, sous un angle particulier et relativement inédit. Il s'agit, entre autres :

- de la gestion des archives dans les organismes publics et, en particulier, de la conservation des documents financiers et comptables ;
- de l'optimisation du fonctionnement de la Commission d'Evaluation des agences d'exécution ;
- du fonctionnement des comités de suivi du désengagement de l'Etat du secteur marchand, prévus en cas de cession partielle de son portefeuille d'actions ou de conclusion, avec des privés, de conventions de partenariat ou de délégation de gestion du service public ;
- de l'encadrement des assouplissements opportunément introduits par la récente réforme du Code des Marchés publics, ainsi que de la prévention d'éventuels abus s'y rapportant.

En tout état de cause, l'application des mesures correctives appropriées, surtout sur ces points que le rapport public de 2015

met largement en relief, est à même de générer un appréciable renforcement qualitatif, dans notre gouvernance publique qu'elle contribuerait à faire évoluer favorablement.

Une telle perspective a de quoi soulever un élan d'enthousiasme à la mesure de l'événement suscité par la publication du Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes qu'en tant que V.G.S., j'ai, pour la deuxième fois, l'agréable devoir de remettre au Président de la République.

Le Vérificateur général du Sénégal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Collin', with a large loop at the beginning and a horizontal line extending to the right.

François COLLIN

INTRODUCTION

La bonne gouvernance est aujourd'hui, un enjeu central dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dont l'objectif est l'amélioration substantielle du mieux-être et de l'environnement des populations.

Le préambule de la Constitution proclame « l'attachement du Sénégal à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques, ainsi qu'au principe de bonne gouvernance ». A cet effet, une attention continue doit être portée à la reddition des comptes et à l'efficacité de la dépense publique.

L'Inspection générale d'Etat (IGE), en tant qu'Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif, est placée au cœur des enjeux de la bonne gouvernance, du management public et de la reddition des comptes. Il en est ainsi en raison de ses missions, d'une part, de vérification, d'investigation, d'enquête et, d'autre part, d'audit des services publics, d'évaluation des politiques publiques, d'étude et de recherche que la loi lui confère.

Véritables baromètres de la gouvernance au Sénégal, ses rapports sont, cependant, estampillés secrets et soumis à l'appréciation exclusive du Président de la République. Pour autant, l'IGE a l'obligation, aux termes des dispositions de l'article 9 de la loi n° 2011-14 du 8 juillet 2011 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-23 du 11 août 2005 portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, modifiée, de publier, chaque année, un Rapport sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes.

Le principal objectif poursuivi est de contribuer à l'instauration d'une gouvernance saine, vertueuse et transparente, en vue de

l'amélioration des performances des services publics. C'est pourquoi, ce rapport porte, d'une part, sur les pratiques de gestion observées au sein de l'Administration et de ses démembrements et, d'autre part, sur les mesures de redressement proposées, pour améliorer le management des structures publiques, ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes de développement.

Ce faisant, l'IGE satisfait au droit à l'information, en particulier, des citoyens, prescrit et consacré par la Constitution et, plus généralement, de l'ensemble des acteurs et des partenaires au développement.

Le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes est, aussi, un outil d'aide à la décision, à la disposition du Président de la République, face aux enjeux qu'implique la bonne gouvernance, dans la conduite de l'Etat et des politiques de développement.

Dans le même sillage que celui de 2014, le rapport public de 2015 relève les anomalies et les cas de mal gouvernance constatés dans l'organisation et le fonctionnement de l'Administration centrale, tout comme dans les administrations décentralisées que sont les agences, les entreprises du secteur parapublic et les collectivités locales. A ce titre, il intègre les résultats des audits commandités par le Président de la République et relatifs à la gestion d'un certain nombre de structures publiques.

Pour rappel, ces audits constituent une exigence de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), qui prescrit le respect de la transparence dans la gestion publique des Etats membres.

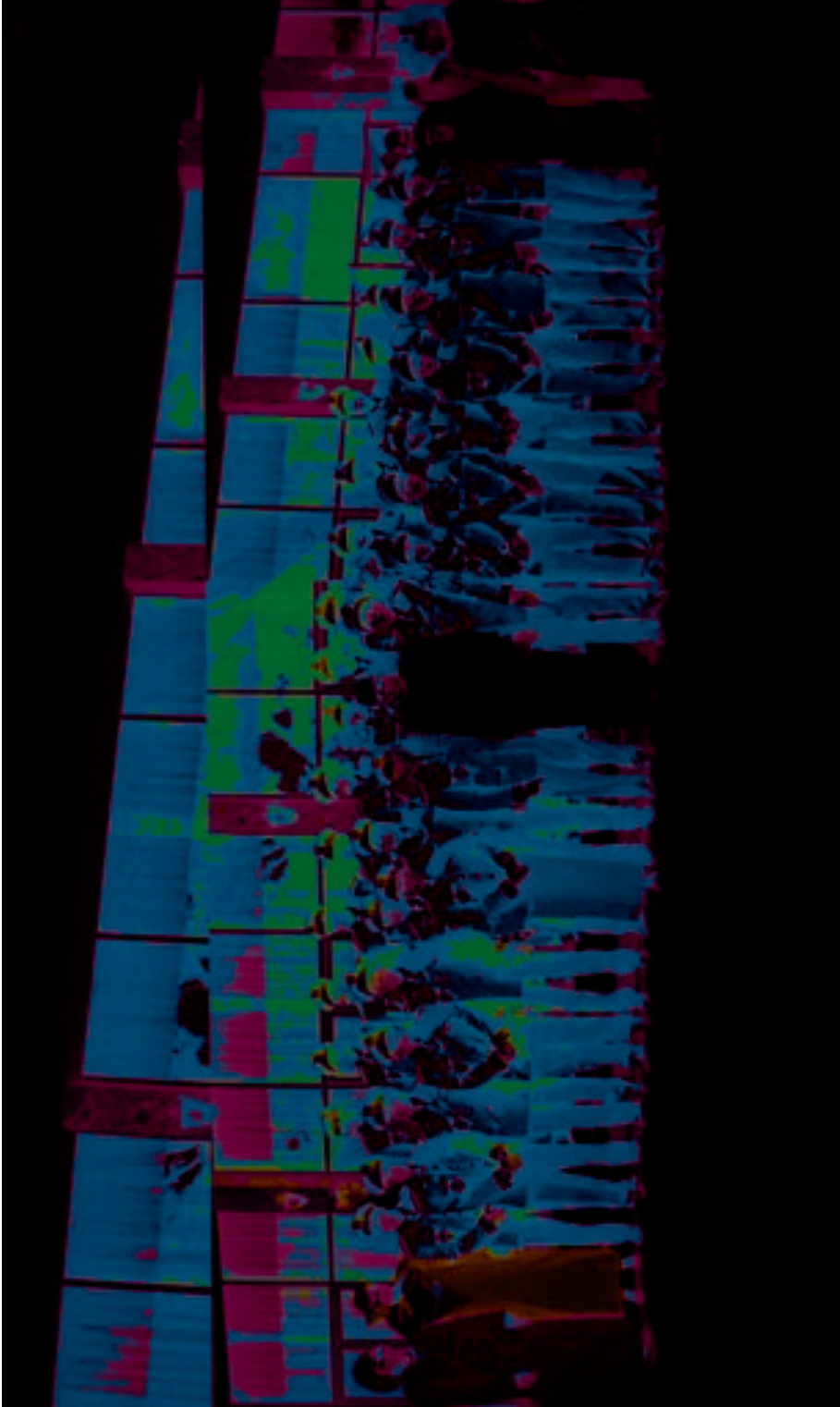
Le présent rapport est le fruit de l'exploitation de rapports de mission et autres travaux de l'IGE, pour la période comprise entre le second semestre de 2014 et le premier trimestre de 2015.

Les questions qu'il aborde portent, notamment, sur :

- la création, la dénomination, les missions, l'organisation et le fonctionnement des services publics administratifs ;
- le processus de privatisation d'une entreprise publique comme la Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS) ;
- les dysfonctionnements dans la gestion administrative, financière et comptable d'un certain nombre de structures publiques, telles que l'Agence nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC), l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), l'Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique (ASPIT), l'Agence nationale d'Insertion et de Développement agricole (ANIDA) et la Société sénégalaise de Presse et de Publications (SSPP) « Le Soleil ».

Ce rapport traite, dans une première partie, de la gouvernance administrative, en répertoriant, d'une part, les principaux cas de mal gouvernance constatés par l'IGE à l'occasion de ses investigations pendant la période sous revue et des audits menés par des cabinets privés sous sa supervision, et en faisant, d'autre part, un certain nombre de recommandations dans le sens d'un retour aux bonnes pratiques et à l'orthodoxie administrative.

Dans une seconde partie, il traite de la gouvernance économique et financière, en suivant la même démarche et la même logique.



Le Président de la République entouré du Vérificateur général, des Inspecteurs généraux d'Etat et des Assistants de Vérification

PREMIERE PARTIE

GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Consacrée à la gouvernance administrative, la présente partie du Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes, passe en revue, dans un premier chapitre, les anomalies constatées dans l'organisation et le fonctionnement des services de l'Administration centrale, et recommande un certain nombre de mesures pour un retour à l'orthodoxie. Elle adopte, dans un second chapitre, la même démarche pour les administrations décentralisées.

CHAPITRE I

ADMINISTRATION CENTRALE

En ce qui concerne l'Administration centrale, le rapport traite, comme l'année passée, de la création, de l'organisation et du fonctionnement des structures. A la faveur de l'exploitation d'actes administratifs, l'IGE s'est également intéressée au processus d'élaboration des textes.

En outre, un accent particulier a été mis sur la gestion du foncier et celle des archives, au regard de la récurrence et de l'acuité des dysfonctionnements relevés dans ces domaines.

Par ailleurs, l'IGE s'est penchée sur le fonctionnement des postes diplomatiques, les systèmes d'information du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, ainsi que sur l'état d'application des directives du Président de la République et le contrôle interne dans les ministères.

SECTION I : DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES ET DE LEUR REGULARITE

À l'aune des normes qui régissent l'Administration, des faiblesses et des errements ont été observés, tant dans son organisation que dans son fonctionnement. Bien que des initiatives allant dans le sens de remédier à ces manquements aient été prises, des insuffisances demeurent. Du reste, certaines d'entre elles avaient été relevées dans le Rapport public de 2014. Elles concernent la configuration des structures administratives, le processus d'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que le fonctionnement de l'Administration centrale.

SOUS-SECTION 1 : CONFIGURATION DES STRUCTURES ET ELABORATION DES TEXTES

L'Administration a en charge la bonne marche de l'Etat. L'exercice de cette responsabilité implique la mise en place d'une organisation et d'un mode de fonctionnement ainsi que de gestion de l'Etat, de nature à améliorer le service rendu aux usagers. Cela suppose, également, une utilisation plus efficiente des deniers publics et une mobilisation des agents autour d'objectifs précis.

Ces nécessités ont motivé la mise en place d'un dispositif juridique fixant les normes à respecter, aussi bien dans la création

de structures que dans le processus d'élaboration des textes. Ce dispositif a été, largement, rappelé dans le rapport public de 2014.

La persistance de ces anomalies concerne, notamment, la configuration des structures et le circuit d'adoption des textes.

A. CONFIGURATION DES STRUCTURES

Si l'intérêt public doit justifier la création ou la suppression d'une structure administrative, son rattachement doit aussi prendre en compte l'obligation de respecter les différents domaines de compétences au sein de l'Etat.

Il a cependant été constaté des manquements dans :

- la création de structures administratives ;
- leur dénomination ;
- leur rattachement ;
- la répartition de leurs attributions.

1. Création

L'IGE a noté la persistance de la création de structures, au moyen du décret portant répartition des services de l'Etat. Or, comme déjà souligné dans le précédent rapport public, ce décret dont l'objet est sans équivoque n'a pas vocation à créer ou à supprimer des entités administratives.

Au surplus, en recourant à ce procédé, l'Etat s'expose au risque de créer des structures non dotées de budgets ou qui tardent à l'être, affectant ainsi leur opérationnalité et leur efficacité.

C'est pour prévenir de telles situations que la Circulaire n° 83 du 28 septembre 1978 relative à la création et à l'organisation des services publics avait été élaborée.

Malgré les prescriptions de ladite circulaire, durant la période sous revue, la Direction des Stratégies et de la Prospective et la Direction de la Promotion des Investissements ont été "créées" au Ministère de la Promotion des Investissements et des Partenariats par le décret n° 2013-1225 du 4 septembre 2013 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères.

D'autres constats se rapportent par ailleurs à la création, certes régulière, par des décrets spécifiques, de structures qui tardent à être opérationnelles, soulevant ainsi la question de l'opportunité de leur mise en place. C'est le cas de:

- la Direction des Stratégies du Désenclavement du Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement ;
- la Direction des Industries animales du Ministère de l'Elevage et des Productions animales ;
- la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement de ce même département.

L'attention doit, d'ailleurs, être appelée sur les Directions de l'Administration générale et de l'Equipeement (DAGE) qui sont créées, sans être pourvues de directeurs. Ce dysfonctionnement a tendance à être érigé en pratique de gestion, les ministres concernés confiant ces importants services à des agents ne remplissant pas les conditions requises, notamment d'appartenance à la hiérarchie A, en violation des dispositions réglementaires.

Ce cas de figure a été constaté, notamment, au Ministère du Travail, du Dialogue social, des Organisations professionnelles et des Relations avec les Institutions, au Ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des Effectifs et du Renouveau du Secteur public, ainsi qu'au Ministère du Tourisme et des Transports aériens et au Ministère de l'Énergie et du Développement des Énergies renouvelables.

L'Agence nationale des Chemins de Fer est également symptomatique des problèmes de fonctionnalité d'entités « créées » au moyen d'un décret portant répartition des services. Cette agence figure déjà dans l'organigramme du Ministère chargé des Infrastructures, alors que le projet de décret la créant et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement, bien qu'adopté par le Conseil des Ministres du 10 avril 2014, n'a toujours pas été signé.

Enfin, il a été observé dans certains ministères, l'absence de décrets relatifs à leur organisation. Il en a été ainsi, par exemple, au Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et des Téléservices de l'État.

Ce biais est, parfois, accentué par l'inexistence d'arrêtés portant organisation des services, ainsi que cela a été relevé au Ministère de l'Élevage et des Productions animales.

📖 **La Circulaire n° 83 du 28 septembre 1978 relative à la création et à l'organisation des services publics prescrit de « ...freiner la tendance à créer des directions générales ou des directions, surtout quand leur création ne répond pas à un besoin dûment motivé ».**

2. Dénomination

Il a été régulièrement constaté que les dénominations de certaines structures chargées de la mise en œuvre de politiques publiques ne sont pas appropriées. C'est pour éviter de tels travers que la Circulaire primatorale n° 49 du 09 septembre 1980 relative à l'appellation des cellules des ministères avait été prise. Cette circulaire rappelle tout l'intérêt à mettre en place, dans ce domaine, une nomenclature unifiée, afin d'utiliser un langage harmonisé et d'adopter une réglementation uniforme devant être respectée par tous les départements ministériels.

Le respect des dispositions de cette circulaire aurait permis d'éviter la persistance de la pratique consistant à nommer un Directeur général à la tête d'un Bureau. En tout état de cause, la circulaire susvisée prévoit que l'appellation de Bureau ne soit réservée qu'à la cellule de base de l'Administration et que le Bureau soit dirigé par un Chef de Bureau.

Les projets et programmes qui constituent des stratégies de mise en œuvre des politiques de développement économique et social doivent aussi, dans leurs définitions et leurs contenus, se conformer à l'esprit de la circulaire précitée.

En effet, si un projet est un ensemble intégré de tâches et d'activités visant un objectif précis, dont l'atteinte est vérifiable, un programme se définit comme un ensemble coordonné de projets poursuivant le même but et partageant des ressources.

Le programme se distingue du projet par :

- le caractère plus étendu de son domaine d'intervention ;
- une répartition plus large de ses correspondants et intervenants ;

- un planning qui doit tenir compte des contraintes spécifiques de chaque projet englobé ;
- ses impacts dans divers domaines;
- les interactions potentielles entre les différents projets qui le composent.

La coordination des audits commandités par le Président de la République a permis à l'IGE de constater que différentes administrations faisaient peu cas des règles à respecter pour les dénominations des structures.

A titre d'exemple, au Ministère de l'Elevage et des Productions animales, la dénomination de projet ou de programme a été donnée, indifféremment, à des stratégies d'action de l'Etat.

Ainsi :

- une stratégie de mise en œuvre, créée au sein de la Direction de l'Elevage par arrêté ministériel et entièrement financée sur ressources internes du Budget consolidé d'Investissement (BCI), est abusivement appelée Programme d'Appui au Développement de l'Apiculture (PADA) ;
- le Programme d'Appui au Plan national de Prévention et de Lutte contre la Grippe aviaire (PAPLUGA), du reste clôturé, aurait dû, tout au plus, être considéré comme un projet du fait de ses caractéristiques.

D'autres exemples de ce genre ont été notés au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipeement rural, notamment le Programme Manioc, qui ne l'est que de nom, puisque ses ressources humaines se limitent à un coordonnateur et que ses ressources financières sont fondues dans l'enveloppe destinée aux programmes spéciaux du BCI.

3. Rattachement

Les administrations centrales des ministères assurent, au plan national, un rôle de conception, d'orientation, d'animation, d'évaluation et de contrôle de l'exécution des décisions du Gouvernement. Pour mener à bien ces missions, il est nécessaire que soient rattachées à un département ministériel disposant d'une compétence nationale dans un domaine, toutes les structures administratives dédiées à l'exercice de cette compétence.

Un rattachement approprié facilite, en effet, l'atteinte des objectifs du ministère et permet à ses différentes entités de développer des interactions stratégiques, dans un même environnement administratif bien au fait des missions à exécuter.

L'IGE a eu à noter, cependant, qu'à la suite de remaniements ministériels, certaines agences ou directions voient, régulièrement, leur ancrage modifié. Cette instabilité, provoquée par ces changements de tutelle, est susceptible d'entraver la bonne marche des structures concernées. L'Agence nationale de l'Aquaculture (ANA) en est un exemple, pour avoir "navigué" entre le Ministère chargé de la Pêche et celui chargé de l'Environnement.

4. Répartition des attributions

La répartition des attributions doit être guidée par un souci d'efficacité, d'efficience et de clarté dans les interventions de l'Etat. Elle doit être fondée sur des critères de rationalité, de cohérence et d'objectivité.

Toutefois, il a été relevé à ce sujet :

- la présence de la même disposition portant sur « *la mise en œuvre, le suivi et la coordination en liaison avec les départe-*

ments ministériels compétents, des politiques d'intégration sous-régionale et régionale africaine » dans les décrets n° 2014-871 et n° 2014-896, tous deux du 22 juillet 2014 et relatifs aux attributions respectives du Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur et du Ministre de l'Intégration africaine, du NEPAD et de la Promotion de la bonne Gouvernance. Cette situation est source de confusion et de conflit de compétence ;

- qu'au Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement, malgré une définition précise des missions de la Cellule de coordination du Programme d'Eau potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM), celle-ci est en charge de la plupart des études stratégiques des secteurs de l'Hydraulique et de l'Assainissement, attributions relevant pourtant clairement de directions techniques de ce ministère ;
- au Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, une similitude d'attributions entre des structures n'ayant pas, en principe, les mêmes vocations, en l'occurrence l'Agence de Développement local et le Programme national de Développement local.

Par ailleurs, les attributions dévolues, respectivement, au Secrétariat permanent du Comité d'Orientation de la Stratégie de Croissance accélérée (SCA) et au Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal émergent (BOS) peuvent être source de dysfonctionnements.

En effet, il a été constaté que :

- les orientations stratégiques de la SCA recourent celles du Plan Sénégal émergent (PSE) ;

- les secteurs d'activités prioritaires du PSE incluent ceux de la SCA ;
- le Secrétariat permanent de la SCA est rattaché au Premier Ministre, alors que le BOS est sous l'autorité du Ministre auprès du Président de la République, chargé du Suivi du PSE.

Il découle de ces constats la nécessité d'apprécier l'opportunité d'une fusion formelle du Secrétariat permanent du Comité d'Orientation de la SCA et du BOS, à défaut de leur rattachement à une tutelle unique, afin d'éviter un pilotage parallèle entre la Primature et la Présidence de la République.

B. ELABORATION DES TEXTES ADMINISTRATIFS

Les conditions d'élaboration des textes administratifs doivent permettre de s'assurer de leur régularité juridique, de leur adaptation à l'objectif visé, du caractère général et impersonnel qui doit les sous-tendre et de l'habilitation de l'autorité signataire.

L'exploitation de certains textes que l'IGE a reçus a permis de constater l'existence d'actes administratifs ne respectant pas les normes en la matière, tandis que d'autres souffrent d'insuffisances rédactionnelles. Ces manquements sont la preuve que le circuit d'adoption des textes législatifs et réglementaires n'est plus systématiquement respecté.

1. Respect des normes

Il a été constaté que des instructions, circulaires et notes de service sont soumises à la signature du Président de la République, alors qu'il aurait été de meilleure pratique que ces actes qui relèvent du règlement de questions de gestion et de fonctionnement courant des services de la Présidence de la République, soient

signés par les autorités délégataires de sa signature. La Note de service n° 04627 du 14 octobre 2013 relative au comportement des agents de la Présidence de la République en est une illustration.

Par ailleurs, il aurait fallu un arrêté pour nommer un Directeur de cabinet adjoint à la Présidence de la République, en lieu et place du décret n° 2014-912 du 23 juillet 2014 pris à cet effet. En effet, il résulte du décret n° 2012-431 du 04 avril 2012 portant modification du décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Présidence de la République, que même le Directeur de Cabinet du Président de la République n'est nommé par décret que lorsqu'il est ministre.

Il en est ainsi également du décret n° 2014-916 du 23 juillet 2014 portant nomination d'un directeur général et dont un ministre étranger au secteur d'activités concerné est chargé de l'exécution.

2. Caractère général et impersonnel

Les décrets n° 2014-787 du 13 juin 2014 et n° 2014-800 du 23 juin 2014 confèrent rang et avantages de Secrétaire général de ministère, ou de Directeur de cabinet ministériel, à des agents de l'Etat ciblés du seul fait de leur affectation ou mutation dans une structure administrative, dérogeant ainsi au principe du caractère général et impersonnel des textes administratifs.

En outre, les indemnités servies du seul fait de ces décrets, ne sont ni statutaires ni attachées à un emploi, voire à une position prévue ou codifiée dans l'Administration. Elles posent un problème pratique, non seulement de préséance par rapport aux Directeurs généraux et Directeurs nommés par décret, mais aussi, du point de vue du traitement avantageux accordé à cette catégorie d'agents.

En définitive, le constat est que le nombre de personnes ayant, présentement, le rang de secrétaire général de ministère est supérieur à celui des secrétaires généraux de ministères.

3. Qualité rédactionnelle

En ce qui concerne la qualité rédactionnelle des textes, il convient de rappeler que les références en matière d'élaboration des textes réglementaires demeurent, à ce jour, le décret n° 75-1027 du 10 octobre 1975 relatif à l'emploi des majuscules dans les textes administratifs, modifié par le décret n° 80-770 du 24 juillet 1980, et la Circulaire présidentielle n° 1596 du 17 juillet 1980 relative à l'emploi des majuscules et des virgules et la présentation matérielle des textes administratifs.

Quelques exemples peuvent être évoqués pour illustrer, comme dans le rapport public de 2014, les insuffisances relevées dans la qualité rédactionnelle des textes législatifs et réglementaires.

Dans ce domaine, l'IGE a eu à signaler que l'expression « *sont abrogées toutes les dispositions antérieures (...)* » ne devrait pas figurer à l'article premier, mais à la fin d'un texte. Elle a aussi eu à rappeler que l'emploi du présent de l'indicatif est la règle dans les textes administratifs.

Sur le même registre, il a été noté au niveau des visas de l'arrêté n° 09382/PM du 11 juin 2014, l'expression inappropriée « *La Primature entendue en son conseil interministériel du 28 janvier 2014 sur la Couverture Maladie universelle* ».

Par ailleurs, la confusion entre examen et concours a, parfois, été relevée dans des textes soumis à l'examen de l'IGE.

Ces quelques illustrations, non exhaustives, s'insèrent dans un constat plus global de relâchement observé dans la rédaction des

textes administratifs, notamment, en ce qui concerne le choix des termes employés dans les exposés des motifs, les rapports de présentation et les dispositifs des textes, sans compter les anomalies parfois identifiées dans les références juridiques visées.

Aussi, convient-il d'apprécier positivement les initiatives prises par le Directeur de Cabinet du Président de la République et par le Secrétaire général de la Présidence de la République, de faire examiner par l'IGE nombre de projets de textes législatifs et réglementaires.

La mise en place, par arrêté n° 01524 du 4 février 2015, d'un Comité interne de préparation et de suivi des textes législatifs et réglementaires, au sein du Secrétariat général du Gouvernement et en appui au Comité technique, mérite également d'être saluée.

L'organisation, par le Ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des Effectifs et du Renouveau du Service public, durant le premier trimestre de l'année 2015, de sessions de renforcement de capacités d'agents de l'Etat dans le domaine de la légistique¹ est également à inscrire dans le registre des initiatives à encourager. Il en va de même de la formation sur les valeurs, les principes et l'organisation de l'Administration, mise en œuvre par ce même ministère, au profit de nouveaux agents de la Fonction publique, dont une bonne partie est dédiée aux services d'accueil ou du courrier des ministères.

Nonobstant ces initiatives heureuses, il est nécessaire et urgent de prendre les mesures appropriées pour le respect scrupuleux, par les administrations, du circuit d'examen et de validation des textes législatifs et réglementaires.

¹ **N.B.** : « En droit, la légistique est l'ensemble des méthodes et conventions de rédaction des textes normatifs (lois, décrets, etc.) »

4. Circuit d'adoption

Ce circuit constitue un dispositif de contrôle interne au sein de l'Administration où chaque niveau est une instance de validation de la procédure.

Il garantit une réflexion concertée et permet de disposer d'une vision holistique sur les enjeux, la portée et les effets des mesures législatives et réglementaires projetées.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que ce circuit prévoit les principales étapes suivantes :

- 1) élaboration du projet de loi ou de décret par le ministère compétent ;
- 2) transmission au Secrétariat général du Gouvernement dudit projet, accompagné d'un exposé des motifs (loi) ou d'un rapport de présentation signé du ministre concerné (décret) ;
- 3) diffusion du texte, par le Secrétariat général du Gouvernement, aux différentes administrations, pour recueillir leurs observations ;
- 4) examen des observations émises, par le Comité technique présidé par le Secrétaire général du Gouvernement ;
- 5) recueil des avis d'institutions ou d'organes, tels que :
 - le Conseil Economique, Social et Environnemental qui peut être consulté, aux termes de l'article 87-1 de la Constitution, par le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, « *sur tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental* » ;

- la Cour Suprême, réunie en Assemblée générale consultative, qui donne au Gouvernement un avis motivé sur les projets de loi et les projets de décret soumis à son appréciation. Selon l'article 29 de la loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour Suprême, « *sans pouvoir porter d'appréciation sur les fins poursuivies par le Gouvernement, elle donne un avis motivé sur la légalité des dispositions dont elle est saisie, mais aussi, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs poursuivis, compte tenu des contraintes inhérentes à l'action administrative* » ;
- la Commission d'évaluation des agences d'exécution et structures assimilées qui doit être obligatoirement saisie, pour donner son avis préalable sur l'opportunité de la création d'une agence, en application du décret n° 2010-1811 du 31 décembre 2010 qui la crée et fixe ses règles d'organisation et de fonctionnement.

6) examen en Conseil des Ministres, pour adoption, des projets de loi ou des projets de décret validés.

Ce n'est qu'après avoir suivi toutes ces étapes qu'un projet de décret devrait être soumis à la signature du Président de la République.

Son entrée en vigueur est, cependant, soumise à l'accomplissement des formalités prévues par la loi n° 70-14 du 06 février 1970, modifiée par la loi n° 71-07 du 21 janvier 1971, fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel.

Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi, suite à son adoption par le Conseil des Ministres, le Président de la République le transmet, par décret, à l'Assemblée nationale.

Le Secrétariat général du Gouvernement a publié, en février 2015, un document intitulé *"Rappel des grandes étapes de la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires"*. Il s'agit là d'une initiative pertinente car, comme l'indique son titre, ce document est destiné à rappeler, principalement aux agents de l'Etat, les règles devant être respectées, de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, à leur application.

A la pratique, il est apparu que :

- la Cour Suprême reçoit aujourd'hui beaucoup moins de textes à examiner. A titre illustratif, l'avis de l'Assemblée générale consultative de la Cour Suprême n'a pas été recueilli sur, entre autres textes majeurs, le Code général des Impôts, le Code général des Collectivités locales, le Code des Douanes, le Code de l'Urbanisme et le Code de la Construction. Il est utile de préciser que cette assemblée comprend l'ensemble des magistrats de cette Cour et vingt (20) personnalités désignées par le Président de la République, compte tenu de leurs qualifications dans divers domaines. Il n'est, dès lors, pas judicieux de se priver de telles expertises et expériences professionnelles, surtout s'agissant de textes ayant des incidences importantes sur l'organisation de l'Etat ou la vie économique et sociale.

Il faut se réjouir que la Circulaire n° 0034/PM/CAB/SGG/DSL du 05 mai 2015 prévoit que, désormais, les textes majeurs soient préalablement soumis, sauf cas exceptionnel, à l'avis de l'Assemblée générale Consultative de la Cour Suprême ;

- certains organes reçoivent, pour avis, dans la même séquence temporelle, de multiples saisines sur un même texte. C'est ainsi que l'IGE, au surplus, est parfois directement saisie par des Ministères, ce qui ne devrait pas être le cas.

☞ **Au titre des avancées observées, depuis la présentation du Rapport public de 2014, il faut mentionner notamment, la consultation plus régulière de l'I.G.E. sur les textes administratifs en gestation, ainsi que la meilleure maîtrise du circuit d'adoption de ces textes.**

SOUS-SECTION II : FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Dans une définition fonctionnelle, l'Administration désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population, tels qu'ils sont définis par le pouvoir politique. Pour mener à bien cette mission, elle dispose de prérogatives de puissance publique conférées par les lois et règlements. Elle doit également être soumise aux principes, notamment, de légalité, d'égalité, de neutralité, de mutabilité et de transparence.

Sous le prisme de ces principes et du dispositif légal encadrant le fonctionnement de l'Administration, l'IGE a relevé des manquements aux dispositions en vigueur et des dysfonctionnements dans l'activité des services centraux de l'Etat.

A. MANQUEMENTS AUX DISPOSITIONS LEGALES

Elles se traduisent par des violations des dispositions en vigueur ou, parfois, l'exploitation d'insuffisances dans la réglementation.

Au titre de ces violations, deux (02) problématiques récurrentes qui touchent l'Administration dans toutes ses composantes, en l'occurrence celles de l'emploi d'agents de l'Etat dans des

administrations décentralisées et de la gestion des archives sont mises en exergue, sans compter divers autres dysfonctionnements.

1. Emploi des agents de l'Etat

La violation des dispositions relatives à l'administration des agents de l'Etat est régulièrement relevée dans les rapports de l'IGE.

En effet, les départements ministériels recourent, fréquemment, à la pratique illégale de la " mise à disposition " de personnels de l'Etat au profit des agences, entreprises du secteur parapublic, programmes et projets, en violation de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut général des fonctionnaires et du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires.

Outre le fait qu'une telle " position " n'est prévue par aucune disposition légale, les intéressés sont généralement " mis à disposition " par les ministres utilisateurs, qui empiètent ainsi gravement sur des prérogatives exclusivement dévolues au Président de la République, au Ministre chargé de la Fonction publique ou aux ministres administrant des corps à statut spécial. L'audit biométrique des agents de l'Etat a permis d'avoir une appréciation relativement exhaustive de cette situation à laquelle il faut mettre un terme, compte tenu des cas de cumul de traitement recensés. Le Premier Ministre a donné des instructions dans ce sens aux Ministres, par Lettre-circulaire n° 023 PM/CAB/IGE/BSC du 1^{er} octobre 2014.

Par ailleurs, des contrats de travail sont parfois signés par des responsables d'administrations décentralisées, avec des fonctionnaires régulièrement détachés, en violation des dispositions du Statut général des fonctionnaires relatives au détachement.

En effet, les agents de l'Etat, régulièrement détachés, n'ont pas à signer de contrats de travail avec leurs structures d'accueil.

L'article 62 de la loi n° 61-33 précitée dispose que le fonctionnaire en position de détachement continue à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Dans ces conditions, le lien avec l'Etat reste toujours en vigueur. Au surplus, l'article 71 de cette même loi régit les conditions de sa rémunération. Compte tenu de ce qui précède, il ne peut être consenti au fonctionnaire détaché un contrat, l'acte le liant à la structure d'accueil ne devant découler que du décret (pour le fonctionnaire de la hiérarchie A) ou de l'arrêté (pour les fonctionnaires des autres hiérarchies) formalisant son détachement. Sa prise en charge salariale doit résulter d'une délibération de l'organe délibérant (pour le Directeur général) ou d'une décision du Directeur général (pour les autres agents).

En outre, il serait urgent, comme mentionné dans le rapport public de 2014, de lever la confusion souvent observée dans la position statutaire (détachement, affectation, mutation) des Agents comptables et, incidemment, dans leurs traitements.

2. Gestion des archives dans les organismes publics

Il est utile de rappeler les dispositions légales en vigueur avant de faire état des constats dans ce domaine.

2.1. Le dispositif juridique

La loi n° 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs dispose, en son article premier, que « *les archives sont constituées par l'ensemble des documents quels qu'en soient la nature, la date, la forme ou le support*

matériel, produits ou reçus par une personne physique ou morale dans le cadre de son activité publique ou privée ».

En vertu du décret n° 2006-596 du 10 juillet 2006 portant organisation et fonctionnement de la Direction des Archives du Sénégal, on distingue, selon leur mode d'utilisation :

- les archives courantes qui sont des documents utilisés de manière fréquente par les administrations et les organismes les ayant produits ou reçus dans l'exercice de leurs fonctions ;
- les archives intermédiaires qui sont des documents utilisés de manière épisodique par les services ou organismes les ayant produits ou reçus dans l'exercice de leurs fonctions. Elles doivent être dans des centres de pré archivage ou aux Archives nationales du Sénégal ;
- les archives historiques, datant de plus de vingt-cinq (25) ans et qui ne sont plus utilisées de manière fréquente ou épisodique. Elles sont à conserver sans limitation de durée et doivent être obligatoirement transférées aux Archives nationales du Sénégal.

Aux termes de la loi susmentionnée, les archives et documents administratifs font partie du patrimoine de la Nation.

Aussi, l'article 5 de cette loi dispose-t-il que leur conservation est obligatoire. Cette disposition insiste également sur leur caractère inaliénable et imprescriptible.

Par ailleurs, selon l'article 24 de l'Acte uniforme de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises, les livres comptables, ou les documents qui en tiennent lieu, ainsi que les pièces justificatives, sont à conserver pendant dix (10) ans.

Sous un autre angle, l'obligation pour les comptables publics de produire annuellement leurs comptes de gestion, sur chiffres et sur pièces, à la Cour des Comptes pourrait fortement atténuer le défaut d'archivage constaté dans certaines structures assujetties aux règles de la comptabilité publique.

2.2. Les pratiques observées

Malgré le dispositif légal en vigueur, les différentes missions de l'IGE et les audits qu'elle a coordonnés révèlent une situation préoccupante dans la conservation et la gestion des archives, ainsi que des documents administratifs.

En effet, le défaut d'archivage de documents administratifs, surtout financiers, est régulièrement constaté, rendant difficiles les investigations des organes de contrôle.

Il a été noté, à titre d'exemples :

- l'archivage défectueux des documents, dans l'ensemble des services d'un Centre hospitalier universitaire (CHU) ;
- les problèmes d'archivage de projets et programmes du Ministère de l'Elevage et des Productions animales (Direction des Services vétérinaires, Programme d'Appui au Développement de l'Apiculture, Projet de Développement de l'Elevage au Sénégal Oriental et en Haute Casamance, Programme de Construction et de Réhabilitation des Abattoirs et Foirails du Sénégal, etc.) ;
- l'absence de documents administratifs et financiers archivés, à la Cellule de Lutte contre la Pauvreté, logée au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, dont l'audit n'a pu être mené, précisément pour cette raison.

Les mêmes insuffisances ont été observées, dans la tenue et la conservation des documents domaniaux, à l'occasion d'une enquête sur les conditions de réduction de la superficie d'un bail dépendant d'un titre foncier, établi au nom de Monsieur M.N. Il a, en effet, été constaté la disparition d'éléments du dossier qui auraient dû permettre de retracer l'état des droits réels sur la parcelle. Cette situation est, par ailleurs, à la base de nombreux contentieux enregistrés en matière domaniale, notamment ceux portant sur les attributions multiples d'une même parcelle.

A ces exemples, peut être ajouté celui de la gestion d'un domaine à Bambilor dont a largement fait état le Rapport public de 2014. Dans ce dossier, il est établi que :

- des pièces relatives au titre foncier de ce domaine et datant de plus de cent (100) ans n'ont fait l'objet d'aucune mesure de conservation adéquate ;
- le livre foncier laisse apparaître l'absence d'acte justificatif de certaines opérations, ainsi que le grand décalage entre les dates d'établissement de certains actes et celles de leur mention ;
- le Directeur de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre n'a pas pu mettre à disposition copies des dossiers soumis à la Commission de Contrôle des Opérations domaniales (CCOD), au titre des affectations de parcelles distraites de la partie du domaine acquise par l'Etat. Le motif avancé est que les documents afférents aux opérations effectuées n'ont pas été retrouvés, alors que ce Directeur assure les fonctions de Secrétaire de ladite commission.

En tout état de cause, la mauvaise tenue des archives ou leur destruction peut être source de distraction de ressources fi-

nancières de l'Etat et de perte, pour la Nation, d'un important patrimoine, matériel comme immatériel.

C'est pourquoi, dans le cadre de la réfection actuelle du Building administratif, qui abrite les archives du Sénégal et de l'Afrique Occidentale française (AOF), l'IGE appelle à la prise de mesures énergiques pour accompagner le déménagement de ces archives, comme d'ailleurs, de celles du Fichier central de la Direction générale de la Fonction publique conservées dans le même site.

Par ailleurs, il conviendrait de mettre en œuvre une politique satisfaisante de conservation des documents administratifs, pour freiner les pratiques déplorables observées qui se traduisent par la mauvaise conservation ou la destruction des documents.

☞ **La mauvaise tenue des archives ou leur destruction peut être source de distraction de ressources financières de l'Etat et de perte, pour la Nation, d'un important patrimoine, matériel comme immatériel.**

☞ **La mise à disposition de locaux adaptés, l'emploi d'un personnel qualifié et le recours aux technologies de l'information et de la communication devraient être, entre autres, les axes d'une politique de conservation des archives.**

3. Autres manquements

Divers autres manquements ont été notés par l'IGE, dans le fonctionnement de l'Administration.

Ainsi, il ressort de l'audit de la SCA que l'arrêté primatorial n° 08390 du 17 septembre 2008 conférant l'autonomie administrative et financière à cette structure est en contradiction avec les dispositions du décret n° 2008-56 du 29 janvier 2008 qui fixe le dispositif institutionnel de la SCA.

En effet, à la lecture de ce décret, il apparaît que la SCA est un service, à compétence nationale, rattaché à la Primature et non pas une administration décentralisée soumise à sa tutelle.

Une conséquence pratique de cet état de fait est que la SCA qui, en principe, ne devait pas jouir du statut d'organisme autonome, a procédé au recrutement d'agents contractuels, en violation des dispositions du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, la rémunération de compétences évoluant en dehors de l'Administration, et auxquelles il est régulièrement fait appel dans le cadre du fonctionnement de l'Etat, est une problématique qui mérite d'être encadrée au plan légal.

En effet, des agents relevant d'organismes, comme la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Société nationale d'Electricité (SENELEC), la Société nationale des Télécommunications (SONATEL), sont nommés à des postes de responsabilité dans l'Administration. Or, du fait de leurs niveaux de rémunération dans leurs structures d'origine, ils ne sont pas soumis aux grilles salariales en vigueur dans l'Administration.

Ces agents, inconnus de surcroît des fichiers de la Fonction publique, engagent les ressources financières de l'Etat et exercent un pouvoir hiérarchique sur ses personnels.

Le décret n° 2013-561 du 18 avril 2013 portant nomination d'un Directeur national, modifié par le décret n° 2014-145 du 5 février 2014, en dehors des problèmes juridiques qu'il pose, constitue un exemple pertinent de ces situations qu'il faut codifier. Ces décrets font supporter en effet, par un Fonds rattaché à un ministère, et sans contrepartie, la rémunération d'un Directeur exerçant dans l'Administration centrale de ce ministère.

B. DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ACTIVITE DES SERVICES

Ces dysfonctionnements découlent d'une faiblesse notoire, dans la coordination des activités des services, dans l'exercice par ceux-ci de leurs prérogatives et dans l'application de directives présidentielles. Les exemples qui suivent en sont révélateurs.

1. Faiblesses dans la coordination

Le décret n° 2014-686 du 26 mai 2014 portant création de l'Institut de Formation à Distance et l'intégrant à l'Ecole nationale d'Administration (ENA) n'a été notifié à l'IGE que le 27 juillet 2014, ce qui a retardé la passation de service. Cette passation de service entre le Ministre de l'Enseignement supérieur, assurant la tutelle de l'ancien Centre d'Enseignement à Distance devenu l'Institut de Formation à Distance, et le Secrétaire général du Gouvernement, sous l'autorité duquel est placée l'ENA, a eu lieu plus de deux (02) mois après son fait générateur.

Par ailleurs, l'audit du système d'information du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique a permis de relever que l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) n'avait pas été associée au processus ayant conduit à la mise en place, au sein de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF), d'un système de production des cartes nationales d'identité (CNI) et des cartes d'électeur (CE).

Ce système d'information a connu de profondes mutations depuis 2005, avec la numérisation des CNI et des CE. Ces changements ont été réalisés au travers de projets d'externalisation qui soulèvent des questions de souveraineté et de sécurité nationales. Les CNI et les CE contiennent, en effet, des données biométriques recueillies à partir des yeux et des empreintes digitales des requérants. Leur confection relève de la DAF, avec la collaboration de trois (03) sociétés dont deux (02) étrangères.

La non-implication de l'ADIE est contraire aux dispositions du décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence de l'Informatique de l'Etat, modifié par le décret n° 2011-1158 du 17 août 2011, desquelles il ressort que cette agence :

- « ...assiste les administrations et les démembrements de l'Etat dans l'exécution des projets informatiques et d'infrastructures réseaux ;
- appuie les structures de l'Administration dans l'identification des besoins d'informatisation, la connaissance des offres du marché et la conception des projets ;
- assure la coordination des projets informatiques, notamment au niveau des infrastructures réseaux, de la sécurité des

systemes, des plates-formes techniques et applications communes. ».

☞ **Dans la perspective du renouvellement des cartes nationales d'identité auquel le Gouvernement a décidé de procéder, il s'avère judicieux d'impliquer l'ADIE dans le processus.**

2. Défaillances dans l'exercice de certaines prérogatives

L'enquête sur les conditions de réalisation du Projet de construction de l'Université du Futur africain (UFA) a permis de relever que ni permis, ni autorisation administrative de construction, n'avaient été délivrés par les services du Ministère chargé de l'Urbanisme, pour l'édification des bâtiments réalisés, contrairement aux dispositions du Code de l'Urbanisme. Ces services ont d'ailleurs soutenu, n'avoir reçu une quelconque demande, dans ce sens, de la Présidence de la République ou du maître d'ouvrage, le Projet de Construction et de Réhabilitation du Patrimoine Bâti de l'Etat (PCRPE).

Ce défaut de consultation des services compétents de l'Etat, ou leur inertie, avait déjà été observé dans l'enquête sur les conditions d'acquisition par l'Etat, de terres à Bambilor.

Il est apparu que les structures concernées n'avaient pas été consultées, pour émettre un avis sur la régularité et l'opportunité des projets justificatifs des baux accordés, au regard notamment de l'utilisation des terres de Bambilor arrêtée dans le Plan Directeur d'Urbanisme Dakar-Horizon 2025.

Par ailleurs, le Conseil rural de Bambilor de l'époque avait délibéré sur un objet étranger à ses compétences, sans que le Sous-préfet compétent ne prononce la nullité des actes d'affectation, comme le lui prescrivait l'article 201 du Code des Collectivités locales, alors en vigueur.

Au contraire, il les avait approuvés, engageant ainsi la responsabilité de l'Etat, sans aucune conséquence.

3. Non-application de directives présidentielles

Il s'agit, essentiellement, du non-respect de directives présidentielles, issues de rapports de l'IGE.

Ainsi, lors d'une passation de service au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement, il a été constaté que six (06) véhicules de ce Ministère étaient toujours détenus par des personnes étrangères au département. Pourtant, une directive présidentielle prescrivait qu'en relation avec le Ministre des Forces armées ou le Ministre de l'Intérieur, le ministre concerné use des voies et moyens nécessaires, pour les récupérer.

C'est également le sort réservé à la directive présidentielle demandant le transfert, au Trésor public, de valeurs conservées par la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement de la Primature. Il est à préciser que cette compétence de conservation des valeurs relève désormais, de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il en est de même d'une autre directive, faisant suite à une passation de service à la Présidence de la République. Alors qu'il avait été rappelé à un ministre sortant que la règle, en matière de

passation de service, est de laisser le véhicule de fonction à son remplaçant, ce ministre n'a pas accepté de remettre la voiture de marque Mercedes, au ministre entrant.

C. AUTRES CAS DE DYSFONCTIONNEMENTS

Ces dysfonctionnements ont été constatés dans certains postes diplomatiques du Sénégal à l'étranger, dans le contrat de préfinancement et de fourniture de passeports numérisés, ainsi que dans la gestion du foncier.

1. Postes diplomatiques

Outre l'absence de clauses de résiliation anticipée dans certains contrats de location de chancelleries et de résidences, des insuffisances de plusieurs ordres ont été notées par l'IGE, lors de vérifications administratives et financières d'ambassades.

1.1. Suivi de la coopération internationale

La plupart des départements ministériels ne réagissent pas aux demandes d'information et propositions concernant des activités économiques, commerciales, culturelles et touristiques qui leur sont soumises par les ambassades du Sénégal à l'étranger. Ce défaut de réaction rend difficile, voire impossible, toute activité de suivi par nos représentations diplomatiques.

Ainsi, des propositions émanant de partenaires étrangers intéressés par le Sénégal, suite à des démarches initiées par les ambassades ou consécutives à des missions effectuées par des ministères, restent souvent sans réponse.

Au surplus, certains ministères ont une forte propension à travailler directement et exclusivement avec les missions diplomatiques

accréditées à Dakar, sans en informer nos ambassades à l'étranger. Or, celles-ci sont mieux outillées pour conseiller, évaluer et orienter les offres de coopération, en fonction des intérêts nationaux.

Plusieurs rapports de l'IGE ont relevé ce type de dysfonctionnement, mais les directives présidentielles qui en ont découlé pour y remédier, tardent à être mises en œuvre par les ministères.

Il doit être rappelé que la coordination des relations officielles du Sénégal avec les Etats étrangers et les organisations internationales est du ressort du Ministre chargé des Affaires Etrangères.

Même si les ambassades présentes à Dakar peuvent être des guichets d'introduction des requêtes, leur saisine devrait être laissée à l'initiative du Ministère chargé des Affaires Etrangères.

Au vu de ce qui précède, l'IGE préconise que les instructions idoines soient données aux ministres, pour que les départements ministériels et toutes les structures qui leur sont rattachées, utilisent au mieux les représentations diplomatiques du Sénégal à l'étranger, pour le suivi de la coopération avec les partenaires.

1.2. Ressources humaines

Les missions de l'IGE auprès de certaines de nos représentations diplomatiques et consulaires ont fait ressortir des difficultés ayant trait à l'insuffisance et aux profils de leurs personnels.

Aussi, a-t-il été parfois constaté l'exercice par une même personne des fonctions d'agent liquidateur et de comptable des matières, en violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.

En outre, comme dans la plupart des administrations, la comptabilité des matières est souvent mal tenue, en raison du profil inapproprié des agents exerçant cette fonction et des lenteurs observées dans la procédure de nomination des comptables des matières.

L'attention des Chefs des postes diplomatiques et consulaires devrait être appelée sur ces manquements.

Le Ministère des Affaires Etrangères devrait également veiller à une répartition optimale du personnel diplomatique, avec une préoccupation particulière pour la qualification et l'expérience professionnelle des agents, notamment celles des Chefs des bureaux économiques.

En effet, dans le contexte de la mise en œuvre de stratégies de développement économique qui accordent une place importante aux investissements directs étrangers, les Chefs des bureaux économiques ont un rôle primordial à jouer pour drainer de tels investissements, favoriser le transfert de technologies et contribuer au développement du tourisme, ainsi que des exportations du Sénégal.

1.3. Gestion de la commande publique

Les postes diplomatiques et consulaires ne sont pas soumis au Code des Marchés publics. Toutefois, il serait indiqué, dans un souci de transparence et d'efficacité, d'inviter les chefs de poste à procéder, en début d'année, à des demandes de cotation et à des appels à manifestation d'intérêt.

2. Contrat de production de passeports numérisés

L'Etat et une entreprise étrangère ont signé, en 2007, un contrat de type « Construction-Exploitation-Transfert », pour le

préfinancement et la fourniture « clés en main » de dix millions (10 000 000) de passeports numérisés, sur une durée de vingt (20) ans. En vertu de ce contrat, le coût de la quittance, qui est de vingt mille (20.000) francs CFA par demandeur de passeport, est réparti à hauteur de 60% pour cette entreprise et de 40% pour l'Etat.

L'audit du dispositif de production des passeports numérisés a révélé, entre autres, que l'entreprise a manqué à trois (03) de ses obligations contractuelles, au moins :

- en s'abstenant de mettre en place le bureau d'assistance local chargé du suivi opérationnel et technique du système ;
- en cédant à une société de droit sénégalais, ses devoirs de maintenance et d'assistance, sans le consentement préalable du Gouvernement du Sénégal, alors qu'aux termes de la clause n° 8 du contrat, « *Nulle des parties ne peut céder ses droits et devoirs procédant du présent contrat sans le consentement préalable de l'autre partie* ». De surcroît, la société de droit sénégalais ne dispose pas de toutes les compétences techniques requises pour remettre en marche le système, sans l'assistance des équipes de l'entreprise étrangère, en cas de panne, comme cela s'est déjà produit en 2012, où il a fallu plus de trois (03) semaines, pour un retour à la normale ;
- en ne respectant pas la clause n° 5 relative aux modalités d'exécution du contrat qui fixe à vingt (20) ans la durée du projet et à dix millions (10.000.000) d'unités la production de passeports pendant cette période. En 2014, soit sept (07) ans après le lancement du système, la production totale n'atteignait pas un million cinq cent mille (1.500.000) passeports, alors qu'elle aurait dû être, si les projections étaient fiables, à trois millions cinq cent mille (3.500.000).

Au rythme actuel de production, les dix millions (10.000.000) de passeports prévus dans le contrat ne seront pas produits avant l'année 2054. Or, en vertu de la clause n° 5.3 du contrat, si l'Etat achète un nombre de passeports inférieur à dix millions (10.000.000) d'unités durant les vingt (20) ans prévus, il devra prolonger cette durée, afin que l'entreprise étrangère puisse produire le nombre de passeports convenus. Il en résulte que l'Etat n'a pas de maîtrise sur la durée de cet accord.

C'est pourquoi, l'IGE suggère que, lors de la revue du contrat prévue en 2017, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, se fondant sur la violation des clauses contractuelles, en renégocie les termes avec l'entreprise étrangère.

3. Contentieux entre l'Administration des Domaines et une société du secteur touristique

Tout comme dans l'enquête sur les conditions d'acquisition par l'Etat de terres à Bambilor, ce cas met en exergue, dans toute leur ampleur et leur récurrence, de graves dysfonctionnements dans la gestion du foncier.

Les diverses constatations effectuées dans ce contentieux, objet d'une enquête de l'IGE, démontrent que l'Administration des Domaines a agi en marge des dispositions légales. Elle a même fait preuve d'un traitement différencié au détriment d'une société du secteur touristique qui ne peut pas disposer, depuis une trentaine d'années, de terrains échangés avec l'Etat. De surcroît, l'Etat a cédé, postérieurement, ces mêmes terrains à un promoteur immobilier qui, lui, a obtenu leur mutation à son nom, en moins d'un semestre.

Au surplus, les instructions du Chef de l'Etat visant à rétablir la société dans ses droits ont été ignorées. En effet, suite à une note du 24 janvier 2001 de l'IGE, le Président de la République avait

ordonné au Ministre de l'Economie et des Finances, de faire procéder à la mutation, au nom de cette société, de tous les terrains objet de l'échange avec l'Etat. Cette directive n'a pas été exécutée. En mars 2004, le Président de la République a demandé, cette fois au Premier Ministre, de faire appliquer sa directive, dans un délai de deux (02) mois. Ces nouvelles instructions n'ont pas, non plus, été suivies d'effet.

3.1. Origine du contentieux

Le différend est né du projet d'extension du site exploité, dans la Région de Dakar, par la société susvisée.

Ce projet d'extension a été déclaré d'utilité publique et, en conséquence, une procédure d'expropriation, entamée en 1976. Dans ce cadre, un décret a déclaré d'utilité publique ledit projet, désigné les immeubles immatriculés nécessaires à sa réalisation et prescrit l'immatriculation, au nom de l'Etat, de trois (03) parcelles de terrain du Domaine national, pour les besoins du même projet. Le Bureau de la Conservation foncière compétent a tiré les conséquences de ce décret, en inscrivant au livre foncier, l'indisponibilité des titres fonciers concernés. Il a également entamé la procédure d'immatriculation des trois (03) terrains du Domaine national ciblés. Cette procédure a abouti six (06) ans après, à leur immatriculation, en application du décret qui a prononcé leur désaffectation.

A la fin des opérations qui viennent d'être rappelées, le responsable de la société a demandé la cession, à son profit, de l'ensemble des titres fonciers, y compris les trois (03) terrains immatriculés au nom de l'Etat, formant l'assiette de son projet.

Au lieu de procéder à une opération de cession, l'Etat et ladite société ont convenu d'un échange, au vu des toutes nouvelles

contraintes qu'imposait la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat qui soumettait, désormais, à autorisation législative toute vente ou opération équivalente portant sur des terrains de l'Etat. Cet échange, réalisé sans soulte², a été matérialisé par acte administratif approuvé en 1988.

Maître d'œuvre de l'opération, l'Administration des Domaines devait inscrire les droits des coéchangistes au livre foncier, en application des dispositions en vigueur, notamment celles du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. Or, les droits de la société n'ont jamais fait l'objet d'une inscription au livre foncier. L'Administration des Domaines n'a pas, non plus, procédé à l'inscription des droits de l'Etat sur l'immeuble objet du titre foncier qui lui avait été cédé, lors de l'échange de 1988.

Cette négligence de l'Administration des Domaines a porté un grave préjudice au cocontractant de l'Etat, au regard des dispositions de l'article 381 du Code des Obligations civiles et commerciales (COCC). Aux termes de cet article, l'acquisition d'un droit réel résulte de la mention au titre foncier du nom du nouveau titulaire de ce droit. Cette formalité remplie, l'intéressé acquiert sur l'immeuble un droit définitif et inattaquable dont l'étendue est déterminée, juridiquement et matériellement, par les énonciations du titre foncier. Il résulte de ces dispositions que, ni l'Etat, ni la société, ne sont devenus propriétaires des titres fonciers qu'ils avaient échangés.

Par la suite, l'Etat a échangé avec un promoteur immobilier, par acte administratif approuvé en 1998, les titres fonciers qu'il avait déjà cédés à la société précitée, dix (10) ans plus tôt.

² N.B. : Une soulte désigne une somme d'argent que doit verser une partie à un contrat, à son cocontractant, pour compenser l'excédent de valeur du ou des biens qu'il a reçu(s).²

En exécution des dispositions de cet acte d'échange, les terrains ont été mutés au nom du promoteur immobilier, à la fin de l'année 1998, sur réquisition du Receveur des Domaines de Dakar.

3.2. Dysfonctionnements dans les opérations foncières

Ils dérivent de l'absence des procédures de validation des actes et du fonctionnement défaillant des services.

3.2.1. Défaut de validation interne des actes

Dans l'acte d'échange entre l'Etat et la société précitée, ceux-ci avaient mentionné que « *Les coéchangistes seront, chacun en ce qui le concerne, propriétaire et aura la jouissance des terrains échangés, à compter de la date de notification de l'approbation des présentes...* ». Ce faisant, les parties avaient ignoré les dispositions légales en vigueur qui devaient se matérialiser, in fine, par l'intervention du Conservateur de la Propriété et des Droits fonciers.

Cette lacune dans la rédaction de l'acte d'échange laisse penser qu'il n'a pas été soumis à une procédure de validation interne qui aurait, certainement, permis d'apporter plus de précisions et de précautions, dans la formulation de certaines de ses dispositions.

S'il est établi que des actes de cette nature suivent, dans le principe, une procédure de validation hiérarchique, il serait toutefois indiqué de mettre en place un dispositif formalisé de contrôle et de pré-validation des conventions qui engagent l'Etat dans des opérations à forts enjeux fonciers, financiers ou sociaux.

La Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (C.C.O.D) aurait pu jouer ce rôle. La pratique montre que ce n'est pas le cas. L'acte d'échange considéré ne fait état d'aucune

consultation de ladite instance, encore moins d'un avis émis par cette dernière.

C'est pourquoi, l'IGE recommande la mise en place, au sein de la Direction générale des Impôts et des Domaines, d'une procédure interne de validation systématique des actes et conventions à forts enjeux fonciers, financiers ou sociaux.

3.2.2. Traitement différencié des dossiers

Des délais anormalement longs ont été accusés, dans le traitement du dossier de la société en cause qui est entre les mains de l'Administration des Domaines depuis plus de trente-deux (32) ans, sans pour autant avoir été bouclé.

Toutefois, ce constat ne peut pas être retenu comme étant la norme de fonctionnement de cette administration, au vu de la célérité avec laquelle elle a traité les opérations relatives au dossier du second cocontractant de l'Etat, en l'occurrence le promoteur immobilier. Les immeubles concernés par son échange avec l'Etat ont été mutés à son nom en cinq (05) mois, démontrant ainsi, de manière évidente, le traitement différencié de ces deux (02) dossiers, notamment en termes de diligence. L'Administration met ainsi en évidence le flagrant manque d'équité dont elle peut faire montre, dans ses relations avec les usagers.

En conséquence, l'IGE préconise qu'il soit établi, au sein de la Direction générale des Impôts et des Domaines, un manuel de procédures prescrivant, entre autres, des normes de service et des délais d'instruction interne, par nature de dossier, tout en dégagant des critères d'évaluation.

Par ailleurs, l'exploitation des états de droits réels a permis de constater des délais de traitement tout aussi anormalement longs,

de demandes de morcellement transmises au Service du Cadastre. Quant à la société concernée, elle y a introduit deux (02) demandes de morcellement de terrains en juin 1985 et en mai 1988. Ces deux (02) dossiers sont encore en cours de traitement, soit depuis respectivement trente (30) et vingt-sept (27) ans.

Au-delà du cas de la société concernée, l'IGE invite à faire apurer le stock de demandes de morcellement, en instance à la Direction du Cadastre. Il serait également judicieux d'y mettre en place une procédure de traitement des demandes de morcellement, avec comme objectifs la détermination de délais d'instruction interne et la possibilité de situer les responsabilités, en cas de dysfonctionnement.

3.2.3. Suivi défaillant du contentieux judiciaire

Un arrêt de la Cour d'Appel de Dakar a ordonné le 10 août 2009, la mutation au nom de la société, des titres fonciers dont la pleine propriété lui avait été cédée par l'Etat, lors de l'échange objet de l'acte administratif de 1988.

Cette décision de justice s'est heurtée à une inaction du Conservateur compétent. Pour expliquer cette passivité, l'Administration des Domaines évoque, outre le fait que l'arrêt de la Cour d'Appel n'a jamais été signifié au Conservateur en fonction à cette date, l'indisponibilité des terrains dont la mutation était requise.

En dehors des défaillances constatées dans la gestion globale de ce dossier, la position inconfortable de cette administration s'explique par le fait que le Conservateur de la Propriété foncière n'a pas comparu et ne s'est pas fait représenter, à l'audience de la Cour d'Appel, malgré l'assignation qui lui avait été servie. Il n'a pas, non plus, déposé au préalable ses conclusions. L'absence totale de suivi du dossier a abouti à l'arrêt de cette Cour qui, en

la circonstance, a statué par défaut, à l'égard du Conservateur de la Propriété foncière. Il est à signaler qu'en premier ressort, le Tribunal Régional de Dakar avait aussi statué par défaut, à l'égard du Conservateur de la Propriété et des Droits fonciers.

Au regard du traitement de cette affaire, mais aussi d'informations récurrentes parvenues à l'IGE et relatives à la qualité du suivi des dossiers fonciers devant les juridictions, le constat qui s'impose est que les Conservateurs éprouvent de sérieuses difficultés, pour couvrir leur champ de compétence, en matière de contentieux foncier. Or, en matière fiscale, foncière et domaniale, le décret n° 70-1216 du 07 novembre 1970 portant création de l'Agence Judiciaire de l'Etat dessaisit cette structure, au profit de la Direction générale des Impôts et des Domaines.

L'IGE recommande que toutes dispositions utiles soient prises par la Direction générale des Impôts et Domaines, en vue du suivi du contentieux judiciaire, en matière foncière.

3.3. Perspectives pour l'Administration des Impôts et des Domaines

Les divers manquements relevés dans la gestion du foncier peuvent, outre les défaillances humaines, s'analyser en termes de besoins d'organisation et de modernisation des services, ainsi que de gestion des personnels.

L'organisation et la modernisation des services vont de la bonne articulation de ces derniers, à l'utilisation des technologies de l'information, pour une gestion et un suivi efficaces et efficients des dossiers, notamment le contrôle et la bonne tenue des livres fonciers.

Quant à la gestion des personnels, elle soulève la question de l'évolution professionnelle des agents de l'Administration des Impôts et des Domaines. Au vu de la spécificité et du caractère délicat des matières qui relèvent de leur compétence, il devient impératif de travailler à la mise en place d'un plan de carrière qui intègre, dans ses déterminants, la formation, le cursus et les performances des agents.

En tout état de cause, la question foncière requiert aujourd'hui toute l'attention des autorités, au vu des multiples contentieux non encore vidés, des contentieux vidés judiciairement, mais non encore exécutés et enfin, de ceux encore en l'état, sans aucune visibilité quant à leur dénouement.

La sensibilité de la question foncière appelle une prise en charge allant au-delà des aspects administratifs et techniques. Elle soulève des questionnements beaucoup plus profonds qui devraient aboutir à une nouvelle approche du foncier au Sénégal, dans ses aspects tant législatifs et réglementaires, qu'institutionnels, afin d'en faire un facteur de développement et de paix sociale. La Commission nationale de la Réforme foncière pourrait contribuer à trouver des solutions dans ce sens.

👉 La question foncière requiert, aujourd'hui, toute l'attention des autorités. Sa sensibilité appelle une nouvelle approche du foncier au Sénégal, dans ses aspects tant législatifs et réglementaires, qu'institutionnels, afin d'en faire un facteur de développement et de paix sociale.

SECTION II : CONTROLE INTERNE DE L'ADMINISTRATION

L'IGE, à travers son Bureau de Suivi et de Coordination (BSC) rattaché à la Primature, assure un rôle primordial dans le contrôle de l'Administration, par le suivi de l'application des directives présidentielles, ainsi que la supervision et la coordination du contrôle interne. Au vu de l'état d'application de ces directives, il y a lieu d'envisager de doter l'Administration d'un dispositif de contrôle fondé sur une approche par les risques.

SOUS-SECTION 1 : ETAT D'APPLICATION DES DIRECTIVES

Aux termes de l'article 17 du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat (IGE), « Le suivi de l'application des directives présidentielles issues des rapports de contrôle, de vérification et d'audit est assuré par le Bureau de Suivi et de Coordination de l'Inspection générale d'Etat à la Primature (BSC/PM)...».

Le suivi est une norme de contrôle. Il permet d'améliorer la gouvernance interne des administrations contrôlées, incite à une reddition des comptes et constitue un important levier de promotion de la bonne gouvernance.

Il ressort des statistiques établies par le BSC, en décembre 2014, ce qui suit :

- le nombre de directives suivies n'a quasiment pas évolué, entre 2013 et 2014, passant de 752 à 753 ;

- le taux d'exécution de ces directives s'est nettement amélioré, allant de 35% en 2012, à 53,62% en 2013 pour s'établir à 67,46% en 2014, même s'il n'a pas atteint le taux de 75% projeté ;
- des améliorations ont été notées au niveau des ministères, où le taux d'application des directives a atteint 67,53% en 2014, contre 58% en 2013 ;
- le Secrétariat général du Gouvernement a eu des résultats encore plus satisfaisants que ceux des ministères, avec un taux d'application de 74%.

Le bond qualitatif enregistré dans l'exécution des directives s'explique, entre autres, par un meilleur suivi de leur application par les inspections internes des ministères, suite aux rencontres trimestrielles tenues entre le Vérificateur général du Sénégal et les coordonnateurs de ces inspections.

SOUS-SECTION 2 : AMELIORATION DU CONTROLE INTERNE

Le besoin d'amélioration de la tenue des finances publiques a conduit l'Etat du Sénégal à mettre en place un dispositif de contrôle interne. Ce contrôle se définit comme un processus mis en œuvre par une organisation, afin de disposer d'une assurance raisonnable sur la réalisation de ses objectifs.

Dans le cadre de son travail de coordination des inspections internes, l'IGE a relevé bon nombre de difficultés. Pour y remédier, le Premier Ministre a pris la Circulaire n° 003 PM/SGG/BSC/IGE du 11 février 2015 donnant instruction aux Ministres et Ministres Délégués, notamment :

- d'approuver, au plus tard en janvier, les programmes de travail annuels des inspections internes ;
- de veiller à ce que les rapports soient approuvés et transmis au Premier Ministre et au Vérificateur général du Sénégal ;
- de nommer des inspecteurs internes dans tous les départements ministériels ;
- d'améliorer les conditions de travail des inspections internes.

Ces mesures renforcent la pratique du contrôle interne dans l'Administration. Toutefois, il y a lieu de procéder à un changement d'approche, en fondant les contrôles sur une cartographie des risques.

L'avantage de ce type de contrôle est qu'il :

- prône une logique de gestion, axée sur les résultats et la performance et non sur les moyens ;
- permet d'exercer les contrôles adéquats, selon le principe « *pas de risque, pas de contrôle, pas de contrôle sans risque* » ;
- conduit à évaluer, de manière objective, le dispositif du contrôle et sa capacité à maintenir un niveau acceptable de risques (appétence aux risques) et à apporter les mesures correctives appropriées ;
- renforce l'efficacité des politiques publiques et apparaît comme une contribution importante à la réforme de la gouvernance économique ;
- et constitue un moyen d'application de la Directive n° 6/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 de l'UEMOA, transposée dans le droit interne par la loi organique n° 2011-15 du

08 juillet 2011 relative aux lois de finances. Cette loi organique fournit un cadre pour l'audit, l'analyse et l'évaluation des risques dans les programmes et les unités opérationnelles.

Ce dispositif requiert un environnement juridique approprié, ainsi que la réalisation de la cartographie des risques et des plans d'audit de tous les ministères.

☞ Il convient de souligner les récentes mesures prises, pour renforcer le contrôle interne dans l'Administration. Ce contrôle gagnerait à se fonder sur la cartographie des risques.

CHAPITRE II

ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES

La décentralisation des administrations procède d'une approche technique ou fonctionnelle (établissements publics, agences d'exécution) ou d'une approche territoriale (collectivités locales).

Relativement à la décentralisation technique, l'IGE a constaté, au cours des audits, la récurrence de divers manquements dans la gestion administrative des agences d'exécution. Les mesures correctives proposées visent à remédier à ces manquements ou à les prévenir.

Concernant la décentralisation territoriale, l'IGE a supervisé une mission d'évaluation des compétences transférées aux collectivités locales par l'Etat, dans le cadre de la réforme de 1996, et réalisé un audit organisationnel et financier de l'Agence de Développement municipal (ADM), dont les principaux enseignements sont exposés dans le présent chapitre.

SECTION I : DE LA GOUVERNANCE DES AGENCES

Comme dans le rapport public de 2014, l'IGE s'est intéressée aux modalités de création, ainsi qu'au fonctionnement des agences d'exécution.

SOUS-SECTION 1 : CREATION DES AGENCES

L'IGE a observé la récurrence de certaines anomalies, dans la création des agences d'exécution. En effet, dans bien des cas, les dispositions de la loi d'orientation relative à ces structures administratives sont contournées. Ces manquements peuvent avoir des répercussions non négligeables, dans la prise en charge de questions d'intérêt national, comme constaté dans la gestion des marchands dits ambulants.

A. CONTOURNEMENT DE LA LOI D'ORIENTATION SUR LES AGENCES

L'IGE a relevé le recours persistant au décret portant répartition des services de l'Etat, comme moyen de création d'agences d'exécution dont de surcroît, l'opportunité n'est pas toujours justifiée.

1. Recours au décret portant répartition des services

Au cours de la période sous revue, il est apparu que l'Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Energie au Sénégal (A.E.M.E.) s'est substituée à l'Agence Nationale de l'Economie d'Energie (ANEE), à la faveur d'un décret portant répartition des services de l'Etat.

De même, la dénomination de l'Agence nationale du Plan du Retour vers l'Agriculture (ANREVA) a été modifiée, par le même moyen, précisément par le décret n° 2012-543 du 24 mai 2012, pour devenir l'Agence nationale d'Insertion et de Développement agricole (ANIDA).

Il est opportun de rappeler que la création, comme le changement de dénomination ou la suppression d'une agence d'exécution, doivent être consacrés par des décrets spécifiques.

En effet, aux termes de l'article 2 de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, « *L'agence est créée par décret pour une durée déterminée ou indéterminée, sur proposition du chef de l'Administration de tutelle technique, en vue de remplir des tâches de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique* ». Le même article précise que « *Le décret de création est accompagné d'une étude d'opportunité et d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence.* ».

Dès lors, en l'absence de base juridique formellement établie, toute "création", "modification" ou "suppression" d'une agence au moyen du décret portant répartition des services peut, notamment, avoir des conséquences sur les questions de subrogation et de dévolution des biens, droits, créances et obligations de l'agence en cause, le cas échéant.

Ce type de difficulté a été aussi constaté suite à la "création" d'une agence par un décret portant organisation d'un ministère.

Il s'agit, en l'occurrence, de l'Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique (ASPIT), issue de la fusion du Service de la Propriété intellectuelle (SPI) et de l'Agence sénégalaise pour l'Innovation technologique (ASIT), à la faveur du décret n° 2009-1380 du 2 décembre 2009 portant réorganisation du Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation alimentaire des produits agricoles et des P.M.E.

En fait, la capacité juridique de l'ASPIT, découlant de son statut de personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière, ne lui a été réellement acquise, qu'avec la signature du décret n° 2012-115 du 19 janvier 2012 qui la crée et fixe ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Les conditions de création de cette agence appellent donc les commentaires suivants :

- la fusion du SPI et de l'ASIT, instituée par le décret n° 2009-1380 du 2 décembre 2009, est restée sans effet jusqu'à la création de l'ASPIT, par le décret n° 2012-115 du 19 janvier 2012 ;
- l'entrée en vigueur du décret n° 2012-115 susmentionné n'a pas été assortie d'un rapport de fusion présentant le patrimoine certifié, apporté par le SPI et l'ASIT et les états financiers d'ouverture de l'entité fusionnée qu'est l'ASPIT. De nombreuses incertitudes subsistent donc, dans la dévolution du patrimoine du SPI et de l'ASIT à l'ASPIT.

Dans le cas d'espèce, l'organe délibérant de l'ASPIT doit procéder à l'établissement du bilan de fusion à la date du 19 janvier 2012. Ce travail vise à lever les incertitudes affectant le patrimoine de l'agence (soldes comptables non justifiés, opérations de trésorerie sans contrepartie retracée en comptabilité, etc.).

C'est pourquoi, le recours au décret portant répartition des services de l'Etat pour créer, supprimer, ou modifier les dénominations d'agences d'exécution doit être proscrit, puisque telle n'est pas sa vocation.

Les décrets portant organisation des ministères étant tout aussi inappropriés, il convient, à cet égard, de se conformer aux dispositions de l'article 2 de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, en vertu desquelles la création de ces entités doit procéder de décrets spécifiques.

2. Absence d'étude préalable d'opportunité et d'impact

Aux termes de l'article 2, dernier alinéa, de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution, comme mentionné ci-dessus, *"le décret de création d'une agence est accompagné d'une étude d'opportunité et d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence."*

Cette étude est donc un préalable à la création d'une agence. Or, elle fait souvent défaut pour les agences créées par un décret spécifique, a fortiori pour celles qui ont été "créées" par le biais du décret portant répartition des services de l'Etat.

Pour citer un exemple récent, une étude d'opportunité n'a pas été jointe au décret n° 2014-26 du 9 janvier 2014 portant création de l'Agence nationale pour l'Emploi des Jeunes (ANPEJ).

B. CONSEQUENCES DE CES VIOLATIONS

L'ANPEJ a été créée pour remplacer les quatre (04) structures suivantes : l'Agence nationale pour l'Emploi des Jeunes (ANEJ), l'Agence pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues (AJEB), l'Agence nationale d'Appui aux Marchands Ambulants (ANAMA) et le Fonds national de Promotion des Jeunes (FNPJ).

Dans le principe, le regroupement d'entités ayant des vocations similaires s'avère judicieux. Toutefois, ce regroupement aurait dû faire suite à une étude d'opportunité et d'impact, comme le prévoient les dispositions susvisées. Pour ne l'avoir pas fait préalablement à la création de l'ANPEJ, l'Etat s'expose, une nouvelle fois, à la "consécration" d'une activité prohibée et à une déperdition de ressources publiques.

1. Consécration d'une activité prohibée

Il ressort de l'enquête de l'IGE sur la gestion de l'ancienne Agence de Sédentarisaiton des Marchands ambulants (ASMA), que cette agence et celles qui l'ont remplacée (ANAMA et ANPEJ) ont été créées, sans l'abrogation ou la modification des dispositions légales interdisant la vente ambulante sur la voie et dans les lieux publics.

En effet, dans les dénominations ou les missions réglementaires de l'ASMA, de l'ANAMA ou de l'ANPEJ, il est explicitement fait cas de "marchands ambulants". Or, l'exercice d'activités sur la voie et dans les lieux publics est régi, d'une part, par la loi n° 67-50 du 29 novembre 1967, modifiée par la loi n° 75-105 du 20 décembre 1975 et, d'autre part, par le décret n° 76-018 du 6 janvier 1976 réglementant la vente sur la voie et dans les lieux publics, modifié par le décret n° 87-817 du 25 juin 1987.

En vertu de l'article 2 du décret n° 76-018 du 6 janvier 1976 précité, « *est interdite toute vente ambulante sur la voie et dans les lieux publics, même de façon occasionnelle* » des produits industriels, locaux ou importés, des denrées alimentaires et des produits de l'artisanat. Les seules exceptions prévues concernent la vente de produits limitativement énumérés à l'article 15 dudit décret, à savoir les journaux, arachides, colas, fleurs et tableaux d'art, ainsi que d'autres articles dont la liste est fixée par le Ministre chargé du Commerce. Sont interdits, le racolage de la clientèle et l'installation d'étals aux abords des marchés, boutiques et magasins, mettant en vente des objets similaires.

La violation de ces dispositions peut valoir au contrevenant une sanction pécuniaire, voire une peine d'emprisonnement, comprise entre un (01) mois et deux (02) ans.

Néanmoins, les textes précités permettent l'exercice de la profession de marchand dit « tablier », en la soumettant à l'autorisation préalable du Ministre chargé du Commerce. Est considérée comme telle, toute personne qui s'installe, sur la voie publique et dans les lieux publics, pour son compte ou celui d'autrui, en vue de mettre en vente les produits précités. Les tabliers doivent implanter leurs étals dans des zones fixées par arrêtés des Gouverneurs de région. L'autorisation accordée par le Ministre du Commerce donne lieu à la délivrance d'une carte professionnelle.

De toute évidence, ces dispositions légales ne sont plus appliquées, dans toute leur rigueur. Au surplus, depuis 2007, plusieurs rencontres officielles se sont tenues avec des organisations de "marchands ambulants", notamment un Conseil présidentiel, le 21 avril 2010.

Ces différentes initiatives constituent la consécration d'une activité illégale. Elles renforcent la légitimité des marchands dits ambulants qui, par ailleurs, tirent avantage des divergences d'approches entre l'Etat et les collectivités locales.

Dans la mesure où l'action de l'Etat sur cette question doit être rendue d'autant plus cohérente, que les marchands dits ambulants répondent à une réalité sociologique, l'IGE recommande que l'Etat initie des concertations avec toutes les parties prenantes (ministères, collectivités locales, organisations patronales et du secteur dit informel, représentants des marchands dits ambulants), en vue :

- **de réexaminer les dispositions juridiques concernant la vente sur la voie et dans les lieux publics, afin d'y apporter les adaptations nécessaires ;**

- **de convenir des voies et moyens d'organiser les marchands dits ambulants et de rationaliser les activités commerciales, dans les centres urbains.**

2. Déperdition de ressources publiques

Les missions réalisées par l'IGE auprès du FNPJ et de l'ancienne ASMA ont fait ressortir un portefeuille relativement important de créances non recouvrées auprès de structures de microfinance, ainsi que de mutuelles d'épargne et de crédit.

Ainsi, à la prise de service du dernier Directeur général du FNPJ, en 2012, les créances auprès des mutuelles s'élevaient à cinq milliards trois cent soixante-six millions neuf cent cinquante-six mille trente-deux (5 366 956 032) francs CFA. Pour l'ancienne ASMA, un montant d'au moins cent quatre-vingt-sept millions neuf cent quatre-vingt mille (187 980 000) francs CFA est à recouvrer auprès de deux (02) structures de microcrédit.

SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES AGENCES

Les audits supervisés par l'IGE ont confirmé la persistance d'insuffisances majeures dans la tutelle et la gestion des agences.

A. DEFICIENCES DE LA TUTELLE

Elles se traduisent, soit par l'inobservation des dispositions légales, soit par le défaut de diligence dans la prise de certaines mesures.

1. Défaut de contrats de performance

Une des carences les plus fréquentes est l'absence d'un contrat de performance, bien que celui-ci soit obligatoire, en vertu de la

loi d'orientation n° 2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution.

Tel a été le cas, entre autres, à l'Agence nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales de la Casamance (ANRAC) et à l'Agence sénégalaise pour la Promotion de l'Innovation technologique (ASPIT).

Il convient de rappeler que lors de la présentation du rapport public de 2014, le Président de la République avait expressément demandé au Gouvernement de diligenter la signature de ces contrats de performance. Cette directive doit être exécutée de manière urgente, pour améliorer la gouvernance des agences d'exécution.

2. Retards dans la mise en place des organes

Il a été constaté que des agences ont fonctionné pendant plusieurs mois, voire des années, sans Conseil de surveillance, ni agent comptable. Il en a été ainsi à l'ancienne ASMA où l'organe délibérant et l'Agent comptable n'ont été installés, que huit (08) mois après la nomination du Directeur général.

La situation a été bien plus grave à l'ancienne ANREVA devenue ANIDA, créée en 2006, mais dont le Conseil de surveillance n'a été mis en place qu'en 2013.

Relativement au vote et à l'approbation des budgets de l'ancienne ASMA, il y a lieu de noter que, pour pallier l'absence d'organe délibérant, les ministres assurant sa tutelle ont arrêté le budget de l'exercice 2011, conformément à l'article 13, dernier alinéa, du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires. Cet article dispose que "*si le budget*

ou les comptes prévisionnels ne sont pas votés jusqu'à la fin du mois de mars, ils sont arrêtés d'office par les autorités assurant les tutelles technique et financière."

A l'ancienne ANREVA devenue ANIDA, les budgets ont été directement soumis par le Directeur général, au Ministre de l'Economie et des Finances qui les a approuvés.

3. Manquements des organes délibérants

Des retards sont fréquemment observés, dans la convocation trimestrielle des sessions ordinaires des Conseils de Surveillance. Même lorsque ces sessions se tiennent, les formalités subséquentes prescrites ne sont pas toujours respectées, à savoir le relevé des délibérations dans des registres cotés et paraphés et la transmission aux autorités de tutelle des procès-verbaux des réunions. Ces manquements substantiels ne sont pas toujours suivis de rappels à l'ordre des autorités de tutelle ni, le cas échéant, de substitution d'action de leur part.

4. Nomination des Présidents de Conseil de Surveillance

En vertu de l'article 8 du décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, le Président du Conseil de Surveillance est choisi parmi les membres de ce conseil.

Or, il a été constaté que la nomination de certains Présidents de Conseil de Surveillance d'agence était antérieure à la désignation des membres de ces conseils.

Une telle situation a été observée, notamment, à l'ANIDA et à l'Agence des Aéroports du Sénégal (ADS).

A l'ANIDA, le Président du Conseil de surveillance a été nommé le 20 septembre 2012, alors que les autres membres ne l'ont été que le 7 février 2013.

A l'ADS, les deux (02) Présidents du Conseil d'Orientation qui ont été nommés, depuis sa création en 2008, l'ont toujours été antérieurement aux autres membres de ce Conseil. Le premier a été nommé le 09 mai 2008, alors que les membres du conseil ne l'ont été que le 07 août 2008. Quant au second, il a été nommé le 31 mai 2012 et les autres membres, le 26 novembre 2012.

Au surplus, en violation du décret portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, le nom de l'actuel Président du Conseil d'Orientation ne figure même pas dans la liste des membres de ce conseil, fixée par l'arrêté n° 011177 /MATA/DC du 26 novembre 2012.

Des modifications sont également à apporter au décret n° 2008-460 du 9 mai 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ADS, pour en adapter le contenu au décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution. Les modifications requises portent, notamment, sur le nom de l'organe délibérant (Conseil d'Orientation, alors qu'il devrait s'appeler Conseil de Surveillance), ses prérogatives et la périodicité de ses sessions ordinaires. Pour rappel, la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution donne aux entités concernées un délai d'un (01) an pour se conformer à ce texte.

L'IGE recommande que toutes dispositions utiles soient prises, en vue de corriger, le cas échéant, les anomalies liées à la nomination des Présidents de Conseil de Surveillance des agences et de prévenir de tels dysfonctionnements.

B. MANQUEMENTS RECURRENTS DANS LA GESTION

Les dispositions de l'article 7 du décret n° 2009-522 du 05 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution prévoient la mise en place des outils de planification ci-dessous :

- les programmes pluriannuels d'action et d'investissement ;
- le plan de travail annuel ;
- le rapport annuel d'activités du Directeur général ;
- le manuel de procédures ;
- l'organigramme ;
- le règlement intérieur ;
- le rapport d'évaluation du contrat de performance.

Les missions effectuées ou supervisées par l'IGE, durant la période couverte par le présent rapport, ont fait ressortir que ces documents, qui sont pourtant des outils de supervision des activités des agences par leurs Conseils de Surveillance, sont absents dans la plupart d'entre elles, ou prennent du temps à être établis.

L'IGE recommande la conception de modèles standards d'organigramme, de manuel de procédures et de grille de salaire, en fonction du classement des agences.

Le constat d'ensemble sur la gouvernance des agences d'exécution amène à s'interroger sur l'exercice, par la Commission chargée de leur évaluation, des missions que lui assigne le décret n° 2010-1811 du 31 décembre 2010 relatif à sa création et à ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Parmi ces missions, figure l'avis qu'elle doit émettre sur les projets de contrat de performance et sur les rapports d'évaluation de performance des agences. Le décret n° 2010-1812 du

31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution, en son annexe, fixe, dans le détail, les objectifs assignés aux agences.

Un survol de ces objectifs et de leurs indicateurs, que sont, notamment, l'existence d'un manuel de procédures actualisé, l'élaboration d'une grille de rémunération, la maîtrise de la masse salariale et l'existence d'une comptabilité des matières à jour, montre à souhait que le fonctionnement adéquat de la Commission d'évaluation des agences d'exécution aurait permis de circonscrire, à défaut de les éradiquer, une bonne partie des manquements constatés, de manière récurrente, dans le fonctionnement des agences.

Au demeurant, il est attendu d'elle qu'elle formule des observations et des recommandations à l'attention du Premier Ministre et des ministres de tutelle. Elle dispose aussi de la prérogative non négligeable de proposer, le cas échéant, des sanctions à l'encontre des dirigeants des agences d'exécution.

Aussi, l'IGE suggère-t-elle de rendre plus fonctionnelle la Commission d'Evaluation des agences d'exécution.

🗨️ **Le fonctionnement optimal de la Commission d'Evaluation des agences d'exécution aurait permis de prévenir ou de circonscrire le cas échéant, à défaut de les éradiquer, la quasi-totalité des manquements constatés dans la gouvernance de ces agences.**

SECTION 2 : DE L'ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'évaluation des compétences transférées, en 1996, aux trois (03) ordres de collectivités locales que sont les régions, communes et communautés rurales, ainsi que l'audit organisationnel et financier de l'Agence de Développement municipal (ADM) ont fait ressortir, au-delà des diagnostics établis, des perspectives de réflexion dans le contexte de l'Acte III de la Décentralisation.

SOUS-SECTION 1 : EVALUATION DU TRANSFERT DE COMPETENCES

A la faveur de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, des attributions ont été dévolues par l'Etat à ces collectivités, dans les neuf (09) secteurs suivants :

- Domaines ;
- Environnement et Gestion des Ressources naturelles ;
- Santé, Population et Action sociale ;
- Jeunesse, Sports et Loisirs ;
- Culture ;
- Education ;
- Planification ;
- Aménagement du Territoire ;
- Urbanisme et Habitat.

Le bilan de ce transfert est relativement mitigé, au regard des difficultés dans l'appropriation et l'exercice de ces nouvelles compétences par les collectivités locales.

En effet, les actions les plus significatives ont été notées dans les secteurs de la Santé, de l'Education et du Sport qui, cela mérite d'être souligné, sont les seuls ayant régulièrement bénéficié des ressources du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD), depuis sa création.

Parmi les contraintes les plus significatives retenues, peuvent être mises en exergue celles portant sur le mode de transfert de compétences, les ressources allouées par l'Etat et les capacités locales.

A. MODE DE TRANSFERT

Relativement au mode de transfert des compétences, il convient de rappeler que l'Etat a choisi de transférer aux trois (03) ordres de collectivité locale, les mêmes domaines de compétence, en leur assignant des responsabilités distinctes ou partagées.

Selon l'évaluation, faute de réelle appropriation par nombre d'acteurs de leurs rôles et des procédures, des flottements et des confusions ont souvent été relevés, rendant nécessaire la tenue de conférences d'harmonisation.

En vertu des dispositions de l'article 36 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales, « *La coordination entre l'action des services régionaux et celle des services de l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat, en rapport avec le Président du Conseil régional. Le représentant de l'Etat réunit une conférence d'harmonisation, au moins deux fois par an, sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région.* ». Ces conférences d'harmonisation ont tardé à être effectives.

Par ailleurs, l'exercice de certaines compétences, en particulier l'aménagement du territoire, la planification et l'environnement,

en raison de leur nature transversale et des capacités techniques qu'elles requièrent, s'est révélé difficile pour les collectivités locales dépourvues de moyens.

Au surplus, le dispositif légal destiné à promouvoir la coopération entre collectivités locales (ententes interrégionales ou intercommunales, groupements d'intérêt communautaire, etc.) a été assez peu utilisé.

De même, ont fait défaut les contrats-plans entre l'Etat et les régions, prévus par l'article 7 du décret n° 96-1133 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de planification, pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement pourrait faire examiner :

- **l'opportunité d'organiser, pour chaque ordre de collectivité locale, les compétences transférées en trois (03) catégories :**
 - **une catégorie regroupant des compétences à exercer, dans le cadre d'une contractualisation avec l'Etat ;**
 - **une catégorie de compétences à mettre en œuvre, par le biais de la coopération entre collectivités locales ;**
 - **une catégorie de compétences propres.**
- **la pertinence de conférer aux collectivités locales, à la faveur de l'Acte III de la Décentralisation, de nouvelles compétences.**

B. ALLOCATION DE RESSOURCES FINANCIERES

Au titre des ressources financières allouées par l'Etat aux collectivités locales, pour la compensation des charges liées à l'exercice des compétences transférées, il est apparu, entre autres, que :

- l'évaluation des coûts de compensation a été virtuelle, depuis l'origine, car n'ayant pas été faite de manière précise, afin de déterminer, pour chaque compétence transférée, la nature des charges concernées ;
- des ressources du FDD ont été allouées ces dernières années, à des acteurs de la Décentralisation non prévus, parmi les bénéficiaires légaux de ce Fonds. Il s'agit, en l'occurrence, d'agences ou d'associations. La même constatation a été faite, s'agissant de la répartition du Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL).

C'est pourquoi, les mesures qui suivent pourraient être examinées par le Gouvernement, en relation avec toutes les parties prenantes :

- **poursuivre les concertations entre le Gouvernement et les associations d'élus locaux sur la fiscalité locale, pour l'élargissement de son assiette et l'amélioration de son rendement ;**
- **améliorer le soutien financier de l'Etat aux collectivités locales, notamment, en :**
 - **procédant à l'évaluation régulière et conjointe des charges liées aux compétences transférées ;**
 - **fixant des critères plus précis d'allocation du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et du Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL). Il**

- s'agit de promouvoir à cet égard, la bonne gouvernance locale (effort fiscal, investissements sur ressources propres, maîtrise des charges de personnel, etc.) ;
- rétablissant le FDD et le FECL dans leurs vocations d'origine, en faisant supporter par l'Etat tout ce qui relève de sa responsabilité, comme le financement d'agences ou de programmes, etc. ;
 - étudiant la possibilité d'accroître les ressources allouées au FDD et au FECL ;
- diversifier les sources de financement des collectivités locales en :
- procédant à une étude approfondie sur les mécanismes de diversification possibles : recours au marché financier, valorisation du foncier, création de fonds d'incitation, etc. ;
 - étudiant les rôles respectifs que pourraient jouer à cet effet les structures existantes, tels que l'Agence de Développement municipal (ADM), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), la Banque nationale de Développement économique (BNDE), le Fonds souverain d'Investissements stratégiques (FONSIS) et le Fonds de Garantie des Investissements prioritaires (FONGIP).

C. CAPACITES LOCALES

Il ressort de l'évaluation réalisée que l'Administration territoriale et l'Administration locale sont confrontées à plusieurs contraintes ayant trait, notamment :

- aux limites de la formation continue des acteurs ;
- aux faibles dotations budgétaires des services déconcentrés ;
- au maillage administratif incomplet au niveau des départements et des arrondissements (certains services de l'Etat ne sont pas représentés à ces échelons) ;
- à l'émiettement des ressources humaines ;
- au déficit de personnel d'encadrement dans les collectivités locales ;
- et aux faibles capacités managériales de certains élus locaux.

Pour remédier à ces carences, il est proposé que soit entrepris un schéma d'organisation adéquat des services déconcentrés de l'Etat, au regard de ses contraintes budgétaires et humaines.

Le renforcement des moyens de l'Administration territoriale est aussi préconisé, pour lui permettre de mieux assumer ses missions de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de suivi des politiques sectorielles.

Au niveau des collectivités locales, il est suggéré de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- élaborer un organigramme-type pour chaque ordre de collectivité locale et veiller à sa mise en place ;
- étudier, en relation avec les associations d'élus locaux, le profil adéquat pour les organes exécutifs des collectivités locales ;
- assurer une formation permanente de qualité aux élus, ainsi qu'au personnel des collectivités locales.

SOUS-SECTION 2 : CADRE STRATEGIQUE DE L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (ADM)

L'ADM a été créée, le 08 juillet 1997, par l'Etat du Sénégal, en concertation avec l'Association des Maires du Sénégal (AMS) et avec l'appui de l'Association internationale pour le Développement (IDA) du Groupe de la Banque Mondiale, pour la mise en œuvre d'un Programme d'Appui aux Communes (PAC), suite à l'entrée en vigueur de la réforme de la Décentralisation de 1996. Elle a été constituée selon le même modèle associatif que l'Agence d'exécution des Travaux d'Intérêt public contre le Sous-emploi (AGETIP), elle-même créée en juillet 1989.

L'ADM a pour missions, entre autres, de :

- favoriser le développement communal, en appuyant les communes à assurer leurs missions essentielles en matière de gestion urbaine ;
- mener des interventions destinées à faciliter le redressement de la situation économique et financière des communes ;
- contribuer à la mobilisation de financements au bénéfice des communes, tant au plan national qu'au plan extérieur, en vue de la mise en œuvre de programmes d'investissements prioritaires.

A ce titre, elle a exécuté, depuis 1998, trois (03) programmes, d'un coût global d'environ cent quatre-vingt-quatre milliards trois cent soixante-dix millions (184 370 000 000) de francs CFA, que sont le Programme d'Appui aux Communes (PAC), le Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales (PRECOL) et le Projet de Gestion des Eaux pluviales et

d'adaptation au changement climatique dans la zone périurbaine de Dakar (PROGEP) qui est en cours.

Dans le cadre de l'audit organisationnel et financier de l'ADM, un accent particulier a été mis, sur le cadre stratégique de cette entité. Cet intérêt découle du fait que le statut juridique actuel de l'ADM est celui d'une association à but non lucratif régie par les articles 811 à 826 du Code des Obligations Civiles et Commerciales (COCC).

A. STATUT ASSOCIATIF INAPPROPRIÉ

Le modèle associatif retenu pour l'ADM pose problème et comporte plusieurs incohérences.

Aux termes des articles 812 et 818 du COCC, l'association se forme librement, sans aucune autre formalité que celle de la déclaration préalable et de l'enregistrement de cette déclaration.

L'article 819 du COCC relatif à la capacité des associations dispose que *"l'association dont les statuts ont été régulièrement déposés et dont la déclaration a été enregistrée possède la personnalité morale (...)"*.

Suite à l'Assemblée générale constitutive de l'ADM, le 08 juillet 1997, ses statuts ont été déposés au Ministère de l'Intérieur, compétent pour l'enregistrement des déclarations d'associations. Une suite défavorable a été réservée au dossier, en raison des dispositions de l'article 7 de ces statuts qui prévoient que les ressources de l'association proviennent, notamment, *"des subventions, dons, legs ou libéralités faits par l'Etat du Sénégal ou par un Etat étranger, les collectivités locales ou par tout autre organe national ou international, conformément à la réglementation en vigueur"*.

En effet, en vertu des articles 819 et 820 du COCC, ainsi que du décret n° 76-193 du 17 février 1976 fixant les conditions d'octroi et de retrait de la reconnaissance d'utilité publique aux associations, exceptées les associations à but d'éducation populaire et sportive, les associations à caractère culturel et les associations de participation à l'effort de santé publique, seules les associations reconnues d'utilité publique, par décret, peuvent recevoir des subventions publiques et des dons et legs de toute(s) personne(s) autre(s) que leurs membres.

Pourtant, plus d'une décennie après le rejet du dossier de l'ADM par le Ministère de l'Intérieur et bien qu'aucune modification n'ait été apportée à l'article 7 de ses statuts, le Directeur général de l'Administration territoriale, agissant sur délégation du Ministre de l'Intérieur, a délivré à cette association, le 22 avril 2010, un récépissé de déclaration.

D'ailleurs, malgré le défaut de capacité juridique de cette association durant toute la période antérieure à cette date, elle a régulièrement bénéficié de subventions publiques et est enregistrée auprès des administrations fiscales et sociales.

Pour rendre cohérente et conforme à la légalité l'action de l'Etat, il paraît judicieux, dans l'immédiat, d'accorder la reconnaissance d'utilité publique à l'ADM.

Au demeurant, si elle devait se limiter aux cotisations, dons et legs de ses membres, comme pour une association de droit commun, il est certain qu'elle aurait été, et depuis longtemps, sans ressources financières. En effet, ni l'Etat, ni l'AMS qui sont les principaux fondateurs de l'ADM, ne se sont acquittés, depuis sa création, de leurs droits d'adhésion d'un montant, somme toute symbolique, de dix mille (10 000) francs CFA, a fortiori des cotisations annuelles prévues dans les statuts de l'association.

B. NECESSITE D'UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE

En vertu de ses actuels statuts, le terme de l'ADM est prévu, sauf décision unanime contraire de ses membres, en 2022.

L'Assemblée générale de l'association, en relation avec certains partenaires au développement, a fait procéder, en 2010, à une étude sur l'évolution institutionnelle de la structure.

A cet effet, les différents modèles organisationnels existant au Sénégal et en Afrique ont été passés en revue. Il est apparu que la plupart des structures de financement des collectivités locales ont un statut d'établissement public ou d'établissement de crédit, avec des services d'appui conseil, en amont du financement de projets. De plus, elles sont pérennes et ne sont pas adossées à un programme spécifique. Enfin, elles disposent, toutes, de relais au niveau régional.

Sur ces bases, les trois (03) scénarios alternatifs suivants ont été proposés par l'étude précitée, mais aucun n'a été mis en œuvre :

- maintien du statut d'organisme de droit privé (association ou fondation reconnue d'utilité publique) ;
- transformation en établissement financier ;
- fusion avec des agences et programmes du Ministère chargé des Collectivités locales.

L'entrée en vigueur de l'Acte III de la Décentralisation justifie une relance de la réflexion, sur le statut juridique et les missions de l'ADM, pour, au moins, les raisons qui suivent :

- cette réforme de la décentralisation consacre la communalisation intégrale du Sénégal qui, de ce fait, compte plus de cinq cents (500) communes, contre une centaine auparavant,

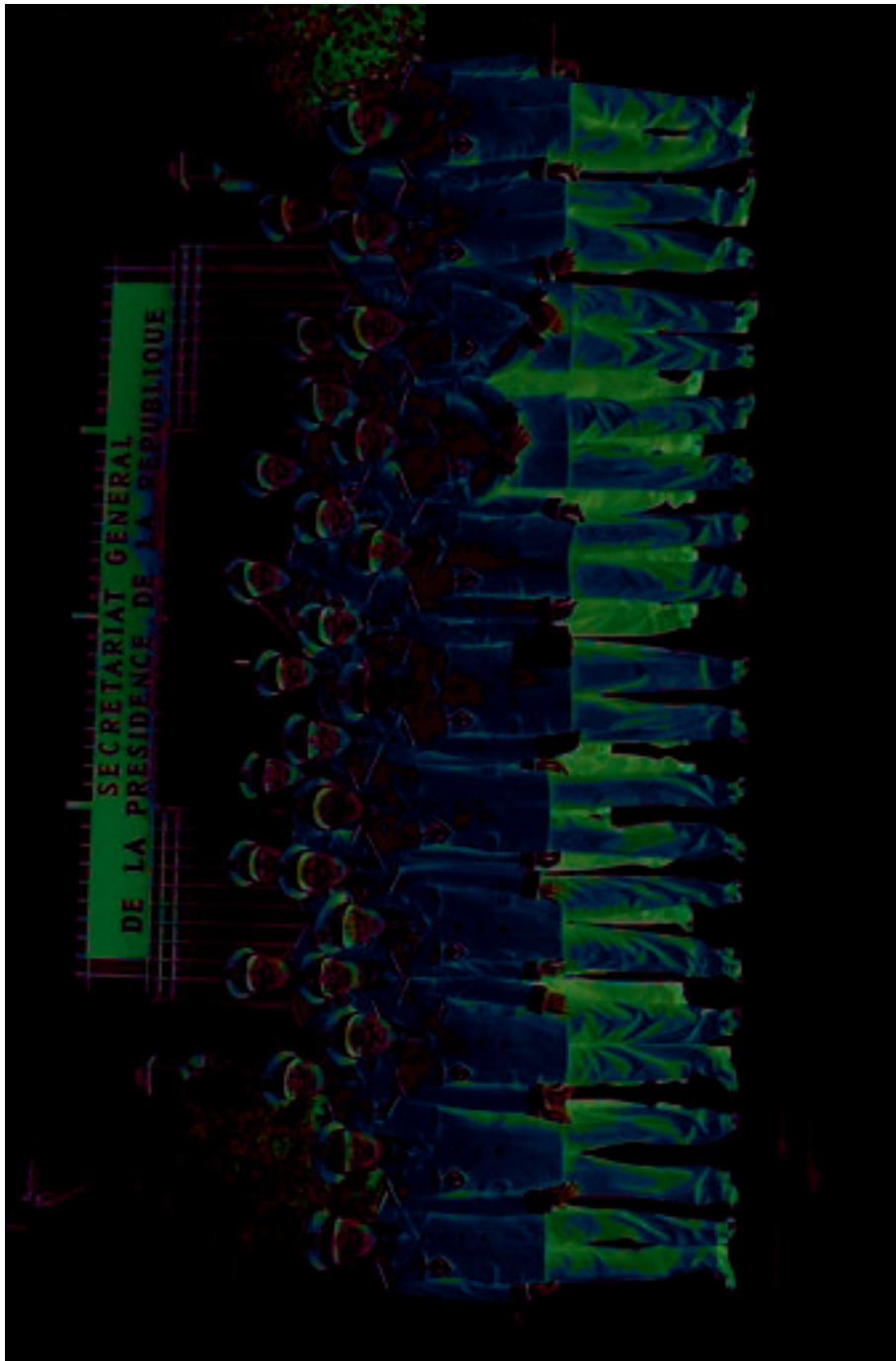
sachant que l'ADM n'intervenait que dans soixante-sept (67) d'entre elles ;

- les collectivités locales ont besoin de soutien multiforme, pour remplir leurs importantes missions, en matière de développement local ;
- il n'y a présentement, à l'échelle nationale, aucun programme spécifiquement axé sur le développement urbain, financé ou co-financé par l'Etat, et mobilisant des ressources importantes, comme dans le cadre du Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales (PRECOL) ;
- il y a une déficience de coordination dans l'action des multiples structures publiques ou privées intervenant dans les secteurs de la Décentralisation et du Développement local ;
- l'ADM dispose de créances sur diverses collectivités locales.

Toutefois, le changement de la nature juridique de l'ADM ne peut se faire que dans le cadre d'une concertation entre l'Etat et toutes les parties prenantes, notamment avec l'AMS qui est membre fondateur de cette association. En effet, si une dissolution devait être envisagée, elle devrait procéder d'une décision unanime des membres, conformément à l'article 816 du COCC.

Au vu de ce qui précède, l'IGE suggère de poursuivre la réflexion sur l'évolution institutionnelle de l'ADM, en prenant en compte l'étude réalisée en 2010. D'autres pistes pourraient aussi être explorées, notamment, celle d'une transformation en agence d'exécution, régie par la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009, ou celle d'une évolution en filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, dédiée aux collectivités locales.

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



Le Vérificateur général entouré des Inspecteurs généraux d'Etat

DEUXIEME PARTIE

GOVERNANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

La seconde partie du présent rapport est consacrée à la gouvernance économique et financière. Elle rend compte de la manière dont les politiques et programmes publics ont été mis en œuvre par l'administration centrale et par les administrations décentralisées. Celles-ci peuvent être des structures pérennes comme les agences d'exécution, les entreprises publiques ou des structures ad hoc comme les projets et programmes.

Cette partie est subdivisée en deux (02) chapitres traitant, d'une part, de l'administration centrale et, d'autre part, des administrations décentralisées.

CHAPITRE I

ADMINISTRATION CENTRALE

Le chapitre premier fait ressortir un certain nombre de cas illustratifs de mal gouvernance, relevés dans l'administration centrale, suivis d'une analyse des principaux manquements et de l'énoncé des recommandations s'y rapportant.

SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE

Cette section examine les manquements dans la gouvernance économique et financière imputables à l'administration centrale, à travers la privatisation de la Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS) et la réalisation du projet dénommé « Cœur de Ville de Kaolack ».

SOUS-SECTION 1 : PRIVATISATION DE LA SONACOS

A. CONTEXTE ET EVOLUTION DU CAPITAL

1. Contexte

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA en 1994 et des ajustements subséquents, le Gouvernement sénégalais avait adopté de nouvelles orientations pour la politique agricole, notamment par la mise en œuvre du Plan d'Ajustement sectoriel agricole (PASA), expression de sa volonté d'accélérer le processus de libéralisation de ce secteur.

Dans ce cadre, la loi n° 95-05 du 5 janvier 1995 complétant l'annexe de la loi n° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises, a ajouté la SONACOS à la liste des sociétés à privatiser.

La privatisation de la SONACOS avait pour objectifs, de :

- désengager l'Etat de la gestion de cette société ;

- confier l'outil industriel à un ou plusieurs opérateurs privés, capables d'assurer sa pérennité et de développer la filière « arachide » ;
- ramener le rôle de l'Etat à celui de régulateur de cette filière.

2. Evolution du capital

Créée en 1975, la SONACOS avait pour objet la commercialisation et l'exportation d'huiles brutes d'arachide et d'huiles raffinées. Avant la privatisation, son capital était détenu à hauteur de 87,06% par l'Etat du Sénégal et la Société nationale de Recouvrement (SNR). Après privatisation et cession de 5 % des actions au personnel, l'Etat seul ne détenait plus que 15,16% du capital.

La SONACOS a changé de dénomination sociale en 2007 et est devenue SUNEOR S.A (contraction du mot wolof "sunu" qui signifie «notre» et du mot français "or").

Son outil de production est constitué de cinq (05) unités industrielles spécialisées dans :

- le raffinage et le conditionnement d'huile, à Dakar ;
- la trituration de l'arachide et la production d'huile brute, à Lyndiane (Kaolack) ;
- la trituration de l'arachide et la production d'huile brute, à Ziguinchor ;
- le raffinage de l'huile, la sélection de l'arachide de bouche, le conditionnement et la production de vinaigre, de margarine, etc., à Diourbel ;
- l'exploitation de l'arachide de bouche, à Louga.

B. CONDITIONS DE PRIVATISATION DE LA SONACOS

La loi n° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises, modifiée, a institué une Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE), avec pour mission d'assister le Ministre en charge du Portefeuille de l'Etat, dans la mise en œuvre de la politique de privatisation des entreprises.

En application des dispositions de ladite loi et pour mener à bien la privatisation de la SONACOS, l'Etat du Sénégal s'est fait assister par le Consortium BNP/PARIBAS-SOFRECO-BDO MBA, qui a procédé à l'évaluation des actions, en vue de leur cession.

1. Evaluation des actions

Le consortium a eu recours aux méthodes suivantes, avec les résultats ci-après :

- la méthode des « multiples boursiers » dite des sociétés cotées comparables : les fonds propres de la SONACOS ont été estimés à une valeur comprise entre huit milliards neuf cents millions (8 900 000 000) de francs CFA et onze milliards (11 000 000 000) de francs CFA ;
- la méthode des « multiples transactions » récentes du secteur : l'entreprise a été évaluée à un montant compris entre neuf milliards deux cents millions (9 200 000 000) de francs CFA et onze milliards cinq cents millions (11 500 000 000) de francs CFA ;
- la méthode des « cash-flows » disponibles actualisés, appelée « Discounted cash flow » (DCF) : la valeur de l'entreprise a été estimée à un montant compris entre quinze milliards

(15 000 000 000) de francs CFA et dix-huit milliards (18 000 000 000) de francs CFA ;

- la méthode de « l'actif net comptable » ou capitaux propres inscrits au bilan : l'actif net comptable a été estimé à vingt-quatre milliards neuf cents millions (24 900 000 000) de francs CFA.

Il est à noter que ces évaluations n'ont pas pris en compte les biens hors exploitation, exclus de la privatisation.

La méthode des « multiples boursiers » et celle des « multiples transactions » ont été écartées par le consultant, eu égard, d'une part, au faible niveau de comparabilité de la SONACOS avec les sociétés retenues dans l'échantillon et, d'autre part, aux marges négatives dégagées par la SONACOS en 2003.

En définitive, la fourchette restreinte des valeurs suivantes a été retenue :

- entre huit milliards cinq cents millions (8 500 000 000) de francs CFA et onze milliards cinq cents millions (11 500 000 000) de francs CFA, avant recapitalisation et en tenant compte des actifs non utiles à l'exploitation ;
- entre vingt et un milliards (21 000 000 000) de francs CFA et vingt-quatre milliards (24 000 000 000) de francs CFA, après recapitalisation et vente séparée des actifs non utiles à l'exploitation.

Il faut signaler que la SONACOS a procédé à la recapitalisation avant sa cession, par la conversion de créances de l'Etat, à concurrence de six milliards quatre cents millions (6 400 000 000) de francs CFA, suite à l'Assemblée générale extraordinaire du 08 juin 2004.

2. Cession

Dans le dossier d'appel d'offres, il est indiqué que la CSSDE comparera les offres financières entre elles, sur la base de l'intégralité des fonds propres de la SONACOS en euros ou en francs CFA.

A la suite de l'appel à manifestation d'intérêt, deux (02) sociétés ont été qualifiées pour soumettre une proposition technique et financière. Il s'agit :

- du Consortium ADVENS DE SMET/KRANAPOP-SODEFITEX-SPI ;
- et du Consortium GUERTE SENEGAL.

Lors de la séance d'ouverture des offres finales des candidats pré-qualifiés, le 1^{er} juin 2004, il a été relevé que le Consortium GUERTE SENEGAL n'a pas déposé la garantie de soumission d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA, mais a simplement proposé un mandat de gestion de la SONACOS et non une offre de rachat des actions. Sa proposition a été écartée, pour non-conformité au dossier d'appel d'offres. Il ne restait donc plus que l'offre du Consortium ADVENS.

La commission a poursuivi ses travaux avec cette seule offre, alors que l'appel à concurrence aurait pu, conformément à l'usage, être déclaré infructueux et relancé.

Ainsi, lors de sa séance du 28 juin 2004, la CSSDE a procédé à la notation technique et à l'ouverture de l'offre financière du Consortium ADVENS. La note technique était de 80/100 et la proposition financière pour le rachat des 66,90% des actions s'élevait à deux milliards huit cent quarante-trois millions deux cent cinquante mille (2 843 250 000) francs CFA.

Cette proposition a été rejetée, car nettement en-deçà de la valeur de la SONACOS, telle qu'elle ressort de l'évaluation réalisée par BNP/PARIBAS.

Malgré ce rejet, la CSSDE a poursuivi la négociation de la cession des actions avec le Consortium ADVENS. Le compte rendu de la réunion de la commission du 08 septembre 2004 évoque des instructions reçues du Ministre de l'Economie et des Finances, ce que ce dernier a réfuté.

En tout état de cause, les 21 et 22 décembre 2004, une commission ad hoc comprenant des « représentants de l'Etat » a finalisé des négociations avec les représentants du Consortium ADVENS, pour arrêter une offre financière et des mesures d'accompagnement, en vue de la reprise de la SONACOS.

Le 22 décembre 2004, les parties ont convenu du prix de cinq milliards trois cent cinquante-deux millions (5 352 000 000) de francs CFA, pour la cession des 66,90% des actions de la SONACOS.

Il convient de faire remarquer que la CSSDE a, ainsi, été écartée au profit de cette commission ad hoc dont le compte rendu des travaux a été transmis par le Ministre délégué chargé du Budget au Président de la République, par lettre n° 00523/MEF/CGCPE du 29 décembre 2004.

En dépit de la fourchette de valeur proposée par le consultant, les fonds propres de la SONACOS ont été évalués, par cette commission ad hoc, à huit milliards (8 000 000 000) de francs CFA, lors de la cession des actions détenues par l'Etat au Consortium ADVENS.

Ce montant est bien inférieur, non seulement à l'estimation basse de la fourchette comprise entre vingt et un milliards (21 000 000 000) de francs CFA et vingt-quatre milliards (24 000 000 000) de francs CFA, retenue par le Consortium BNP PARIBAS, mais encore, aux fonds propres de la SONACOS, d'un montant de vingt-cinq milliards neuf cent soixante-sept millions (25 967 000 000) de francs CFA, tels qu'ils ressortent du bilan au 31 décembre 2004.

Par conséquent, il apparaît clairement que la SONACOS n'a pas été cédée à son juste prix.

☞ **Force est de constater qu'à l'occasion de sa privatisation, la Société nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS) n'a pas été cédée à son juste prix.**

C. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRIVATISATION

La convention de cession d'actions entre l'Etat du Sénégal et le consortium dirigé par ADVENS SA a été signée, sur la base d'un cahier de charges qui définit les obligations réciproques des parties.

Aux termes de l'article 4 de l'annexe A de cette convention, une commission d'évaluation et de suivi³ devait être mise en place par

³ **N.B.** : Cette commission ne doit pas être confondue avec la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE)

le Ministère de l'Economie et des Finances pour, entre autres, veiller à la bonne exécution des engagements du repreneur. Toutefois, cette commission n'a pas fonctionné correctement.

Par ailleurs, selon les stipulations du cahier des charges, le repreneur s'engageait à réaliser, sur une période de cinq (05) ans, à compter de la cession, un investissement de l'ordre de seize milliards neuf cents millions (16 900 000 000) de francs CFA.

Vérification faite, le montant des investissements réalisés sur la période d'engagement s'élève à huit milliards quatre cents millions (8 400 000 000) de francs CFA, soit un taux de réalisation de l'ordre de 50%. Il en ressort que le repreneur de la SONACOS n'a pas respecté ses engagements.

Or, la réalisation, dans les délais convenus, d'un plan d'investissements de seize milliards neuf cents millions (16 900 000 000) de francs CFA, a été un élément déterminant dans le choix du repreneur. Le non-respect, par ce dernier, de cet engagement a eu un impact négatif sur les résultats de la SUNEOR qui a enregistré des pertes de dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA en 2005, trois milliards deux cents millions (3 200 000 000) de francs CFA en 2008, trois milliards (3 000 000 000) de francs CFA en 2009 et de quatre milliards huit cents millions (4 800 000 000) de francs CFA en 2010.

En tout état de cause, un éventuel dépôt de bilan par la SUNEOR aurait des répercussions considérables sur la situation socio-économique du pays, avec des perturbations sur le système bancaire, la perte des quatre cents (400) emplois salariés et six mille (6 000) emplois saisonniers (sous-traitants, transporteurs et autres activités connexes de la filière arachidière) de l'entreprise.

Sur un tout autre registre, la convention précitée avait confié au repreneur la vente des biens immobiliers ci-après, non indispensables à l'exploitation :

- un (01) immeuble sis à la Rue Calmette et abritant actuellement le siège de la SUNEOR ;
- une (01) villa située sur la Rue du Docteur Thèze à Dakar ;
- une (01) villa sise à la Rue Joris à Dakar ;
- deux (02) appartements, à usage de bureaux secondaires, situés au n° 55 de la Rue Raynouard à Paris, 16^{ème} Arrondissement.

A l'exception de l'immeuble abritant le siège social, tous les autres biens susvisés ont été cédés. Les plus-values nettes d'impôts résultant de ces cessions ont été arrêtées par la SUNEOR à cinq cent trente-six millions (536 000 000) de francs CFA, à la date du 31 décembre 2012.

En sus des plus-values, la SUNEOR a encaissé les produits de location afférents à ces biens dont le montant, net d'impôts et commissions d'agence, s'élève à trente-neuf millions (39 000 000) de francs CFA.

Le montant net de ces plus-values et produits de location a été arrêté par la SUNEOR, à la date du 31 décembre 2012, à la somme de cinq cent soixante-quinze millions (575 000 000) de francs CFA, à répartir entre les actionnaires.

La quote-part revenant à l'Etat du Sénégal et à la SNR a été fixée à cinq cents millions (500 000 000) de francs CFA par la SUNEOR, au prorata de leur participation au capital avant privatisation.

SOUS-SECTION 2 : PROJET « CŒUR DE VILLE DE KAOLACK »

Le Projet « Cœur de ville de Kaolack » (CVK) est une composante du portefeuille des grands chantiers conduits par le Projet de Construction d'Immeubles administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat (P.C.R.P.E) devenu, avec le même sigle, Agence du Programme de Construction d'Immeubles administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat, par décret n° 2004-193 du 17 février 2004.

Ce projet a souffert de nombreuses négligences et d'entorses aux dispositions légales, aussi bien dans sa conception que dans les procédures de passation et d'exécution des marchés.

A. CONCEPTION DU PROJET

L'objet du projet, brièvement décrit dans le contrat de maîtrise d'œuvre « clés en mains », est de « *doter la Ville de Kaolack d'un centre-ville moderne conforme à son rôle de zone de polarisation des activités économiques, sociales et culturelles digne d'une capitale administrative régionale...* ». Le même contrat indique que « *l'approche qui est privilégiée est de disposer d'un centre-ville piétonnier que les populations vont s'approprier* », pour en faire un « *centre de loisir, de détente, de culture, de commerce et de services.* ».

Les trois (03) entités parties prenantes pour la réalisation du projet sont :

- le PCRPE : Maître d'ouvrage ;
- l'Entreprise S. : Maître d'œuvre ;

- le Ministère de l'Habitat et de la Construction : Bénéficiaire.

Il ressort de l'article 7 de ce contrat que la réalisation du projet devait se faire en deux (02) phases :

• **PHASE 1 :**

- Aménagement des voiries et réseaux divers (VRD) ;
- Espaces jeunes ;
- Case des Tout-petits ;
- Esplanade – Banque et Administration ;
- Village des commerçants.

• **PHASE 2 :**

- Salle des sports ;
- Cinéma et Galerie d'art ;
- Village des artisans ;
- Espaces verts.

La phase de conception est marquée par l'absence d'étude préalable devant permettre la maîtrise du coût du projet. Il en a résulté un dérapage budgétaire. Ainsi, d'un montant initial de douze milliards quatre cent quatre-vingt-dix-sept millions cent mille (12 497 100 000) francs CFA, le marché a finalement coûté dix-sept milliards deux cent trente millions huit cent sept mille trois cent vingt-quatre (17 230 807 324) francs CFA.

B. PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DU MARCHE

Le marché relatif à la réalisation du projet a été conclu par entente directe, sans respect des principes d'équité, d'économie et de transparence, encore moins de l'obligation légale de mise en

concurrence édictée par les articles 23, 24 et 25 du Code des Obligations de l'Administration (COA), ainsi que par les articles 75 et suivants du décret n° 2002-550 du 30 Mai 2002 portant Code des marchés publics, alors en vigueur.

Ainsi, des travaux complémentaires non justifiés, objet d'un avenant de quatre milliards sept cent trente-trois millions sept cent sept mille trois cent vingt-quatre (4 733 707 324) francs CFA, ont porté le coût à dix-sept milliards deux cent trente millions huit cent sept mille trois cent vingt-quatre (17 230 807 324) francs CFA, sans programmation budgétaire.

Pendant la phase de contractualisation, il a été surtout relevé un recours abusif à une convention dénommée « *contrat de maîtrise d'ouvrage clés en mains* ». Le caractère abusif du recours à ce type de contrat résulte du fait que le préfinancement des travaux n'a pas été assuré par le maître d'œuvre, l'Entreprise S., conformément à ses engagements, les travaux ayant été entièrement pris en charge par le budget de l'Etat.

Pourtant, comme stipulé dans ce contrat, l'absence de recours à un appel d'offres a été exclusivement motivée par cet engagement de préfinancement des travaux. Un amalgame est, ainsi, entretenu dans la dénomination « *contrat de maîtrise d'ouvrage clés en mains* » de cette convention qui, au fond, demeure un contrat classique de travaux. Cet état de fait a conduit à de nombreuses violations dont les conséquences ont été déplorables pour les finances publiques.

Ces violations se caractérisent par :

- le non-respect récurrent des règles d'engagement et d'exécution de la dépense publique. Ainsi, des dépenses d'un montant d'un milliard cinq cent seize millions deux cent cinquante-

huit mille quatre cent quarante-quatre (1 516 258 444) francs CFA ont été exécutées sans pièces justificatives ;

- le recours non justifié à un décret d'avances d'un montant de trois milliards (3 000 000 000) de francs CFA, qui a été détourné de son objet initial ;
- le contrôle technique des chantiers, assuré par un bureau de contrôle lié contractuellement au maître d'œuvre, et non au maître d'ouvrage, créant ainsi une situation de conflit d'intérêts préjudiciable à la bonne exécution des infrastructures du projet ;
- l'estimation préalable erronée des travaux exécutés, avant la rupture du lien contractuel et matérialisée par un protocole d'accord de résiliation. Ces travaux ont été, forfaitairement, évalués à 80%, ce taux correspondant, en réalité, au montant des décaissements effectifs ;
- la conclusion avec un opérateur privé, suite à la résiliation du marché initial, d'un contrat de type Construction-Exploitation-Transfert (CET), sans mise en concurrence ;
- l'ouverture d'une procédure de liquidation du PCRPE, alors que le projet était en cours de réalisation, provoquant ainsi une opacité dans la traçabilité des fonds.

SECTION 2 : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

SOUS-SECTION 1 : DILAPIDATION DE BIENS DE L'ÉTAT

La principale leçon à tirer de la privatisation de la SONACOS et de la réalisation du Projet CVK est que l'Etat ne s'est pas donné les moyens de sauvegarder ses intérêts.

A. BRADAGE D'ACTIFS IMMOBILIERS

Au-delà du prix de cession largement en-deçà de la valeur des actifs nets de la SONACOS déterminée par le Consortium BNP PARIBAS, la convention de cession a autorisé le repreneur à vendre les actifs non indispensables à l'exploitation et lui a permis d'en garder le produit jusqu'à leur vente définitive.

A ce jour, l'immeuble de la Rue Calmette abritant le siège de la SUNEOR n'a toujours pas été vendu.

Or, les dispositions de l'article 7 de la convention de cession des actions confèrent au repreneur la responsabilité de diligenter cette opération. Elles fixent, également, la détermination, ainsi que le mode de répartition des plus-values issues de la vente de ces biens entre les ayants droit. Elles prévoient, enfin, que les biens immobiliers non vendus, dans un délai de douze (12) mois suivant la date de signature de la convention, soient « *sortis du bilan selon des modalités à définir le moment venu entre l'Etat et le Repreneur* ».

Ces modalités n'ont jamais été arrêtées et ce n'est que le 29 mars 2013, soit huit (08) ans après la cession de la SONACOS, qu'un chèque de sept cent soixante-trois mille six cent soixante-seize (763 676) euros, soit cinq cents millions (500 000 000) de francs CFA, tiré sur Le Crédit Lyonnais, a été remis au Trésor public, en paiement de la quote-part revenant à l'Etat du Sénégal.

Le temps mis par SUNEOR pour reverser cette quote-part découle des dispositions de la convention de cession d'actions. En effet, il y est stipulé que le repreneur s'engage à verser aux anciens actionnaires de la SONACOS les plus-values résultant de la vente, « *au moyen d'une distribution de dividende à réaliser dans les*

trente (30) jours de la réalisation définitive de la dernière vente. Au cas où les réserves distribuables de la société ne permettraient pas une telle distribution de dividende dans le délai indiqué, le repreneur s'engage à réaliser cette distribution par priorité à toute autre, sur les premiers bénéfiques distribuables. ».

Il résulte de ces dispositions que, tant que la dernière vente n'est pas définitive, le repreneur n'est pas tenu de verser les sommes issues de la vente. Il en est de même tant qu'il ne distribue pas de dividende.

En acceptant de telles clauses, l'Etat à travers ses représentants, ne s'est guère soucié de ses propres intérêts. En effet, la vente des actifs non indispensables à l'exploitation aurait pu être confiée à une entité qui n'est pas partie prenante à la convention, mais l'Etat aurait dû, également, exiger le versement des produits de la vente, au fur et à mesure des recouvrements.

S'agissant des réserves foncières de la SONACOS, aux termes de l'article 9 de la convention de cession d'actions, le repreneur s'engageait à conserver dans ses actifs et ce, pendant sept (07) ans, les terrains de Bel-Air. Cependant, il pouvait les donner en hypothèque aux banques, en contrepartie de financements à mettre en place pour son exploitation.

La société a dû hypothéquer auprès des banques, soixante-quatre mille deux cent soixante et un (64 261) m² à Bel-Air (sur 16 ha soit 160 000 m²), pour obtenir dix-huit milliards sept cent quarante-deux millions (18 742 000 000) de francs CFA, afin de mobiliser différents financements qui n'ont, cependant, pas servi à la modernisation du complexe industriel.

Eu égard à ce qui précède, il n'est pas à exclure une aliénation totale de l'important patrimoine foncier qui a été cédé au

repreneur : Lyndiane, à elle seule, dispose de quatre cent cinquante (450) ha dont plus de trois (03) hectares couverts, sans compter les terrains de Diourbel et de Ziguinchor.

B. GASPILLAGE DE RESSOURCES PUBLIQUES

La justification du recours à l'entente directe dans le cas du Projet CVK était fondée sur l'acceptation par l'entreprise du préfinancement, en contrepartie de l'engagement de l'Etat de rembourser, dès la première année, les coûts liés aux études et à l'aménagement des VRD.

Or, à l'analyse, le « *contrat de maîtrise d'ouvrage clés en mains* » n'a été qu'un subterfuge pour contourner les règles de passation des marchés publics. En effet, le montant des crédits transférés au PCRPE d'un montant de treize milliards neuf cent cinquante millions (13 950 000 000) de francs CFA, à la date du 11 juillet 2006, dépassait déjà le coût initial du projet avant l'avenant, soit douze milliards quatre cent quatre-vingt-dix-sept millions cent mille (12 497 100 000) francs CFA.

Cet avenant, d'un montant de quatre milliards sept cent trente-trois millions sept cent sept mille trois cent vingt-quatre (4 733 707 324) francs CFA, a été approuvé le 22 février 2008.

En outre, un décret d'avances d'un montant de trois milliards (3 000 000 000) de francs CFA, prévu pour l'aménagement d'espaces publics devant faire l'objet d'un nouvel appel d'offres, a été détourné de sa destination et versé à l'entreprise, au titre du contrat initial.

Le contrat avec l'Entreprise S. a été résilié le 18 février 2011, sans mise en demeure préalable. Il s'y ajoute qu'un protocole de

résiliation amiable a fixé le taux de réalisation à 80% et en a déduit le reliquat des engagements de l'Etat à la valeur résiduelle d'un milliard sept cent quarante-huit millions quarante-trois mille deux cent vingt-huit (1 748 043 228) francs CFA, alors qu'il eût fallu une expertise neutre du niveau d'exécution physique. Il convient de rappeler que le bureau de contrôle était sous contrat avec le maître d'œuvre l'Entreprise S. et non avec le PCRPE.

Un expert commis par l'IGE a évalué les coûts des travaux réalisés par l'Entreprise S. à six milliards cent soixante et un millions cinq cent quatre-vingt-quatorze mille quarante-sept (6 161 594 047) francs CFA, au lieu des dix-sept milliards deux cent trente millions sept cent sept mille trois cent vingt-quatre (17 230 707 324) francs CFA, coût du marché après avenant. Sur ce montant, quinze milliards trois cent soixante-neuf millions six cent cinquante-deux mille cent quatre-vingt-seize (15 369 652 196) francs CFA ont été effectivement payés. L'Entreprise S. conteste le résultat de l'expertise, sans justifier sa position.

Il ressort de tout ce qui précède que la réalisation du Projet CVK a été caractérisée par des pratiques de surfacturation révélées par des écarts criards entre le devis estimatif des travaux et leur coût de réalisation, ainsi qu'entre ce coût et les règlements effectués au profit du maître d'œuvre.

Le préjudice cumulé causé au Trésor public est évalué à neuf milliards deux cent huit millions cinquante-huit mille cent quarante-neuf (9 208 058 149) francs CFA.

Après résiliation de la convention avec l'Entreprise S., un contrat de Construction, Exploitation, Transfert (CET) a été conclu avec l'Entreprise SDI, sans appel à la concurrence. Ce contrat, signé

en novembre 2011, avait pour objet l'achèvement, l'exploitation et le transfert à l'Etat de l'infrastructure CVK.

SOUS-SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DES COMITES DE SUIVI

A. FONDEMENT DE LA CREATION DES COMITES DE SUIVI

La politique de désengagement de l'Etat du secteur marchand, mise en œuvre avec la loi n° 87-23 du 18 août 1987 sur la privatisation, s'est traduite, notamment, par la vente d'actifs ou la concession de la gestion de services publics. Elle s'est, par la suite, consolidée avec le vote de la loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction - exploitation - transfert d'infrastructures (CET).

Cette politique de cession partielle du portefeuille de l'Etat, ou d'option pour la signature de conventions de partenariat ou de délégation de la gestion du service public à des privés, a toujours été assortie de la nécessité pour l'Etat d'avoir un droit de regard sur l'activité déléguée.

Un tel exercice devait être assuré par un comité chargé du suivi du respect des engagements contractuels ou conventionnels. La pratique a révélé que ce genre de comité n'a pas été systématiquement mis en place et, lorsqu'il l'a été, il n'a pas toujours correctement fonctionné. Ces dysfonctionnements ont été relevés dans la cession des actions de la SONACOS et la mise en concession du Projet CVK.

B. DÉFAILLANCES DES COMITÉS DE SUIVI

Aux termes de l'article 4 de l'annexe A de la convention de cession d'actions entre l'État du Sénégal et le consortium dirigé par ADVENS, une commission d'évaluation et de suivi devait être mise en place par le Ministère chargé de l'Economie et des Finances pour, entre autres, veiller à la bonne exécution des engagements du repreneur.

Cette commission, composée de cinq (05) membres dont un représentant du repreneur, devait, dans les cinq (05) ans suivant la privatisation, procéder à l'évaluation et au suivi de l'exécution de la convention et du cahier des charges une fois par semestre, au cours des deux (02) premières années. Elle devait rendre compte et faire des recommandations au Ministre chargé de l'Economie et des Finances.

La commission devait également choisir un cabinet d'audit indépendant, chargé de vérifier que tous les engagements du repreneur, ainsi que les obligations des parties ont été tenus.

Toutefois, cette commission n'a pas été immédiatement fonctionnelle, à cause des difficultés liées à l'identification et à la désignation des membres, autres que les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances et du repreneur.

En définitive, ce n'est que le 05 novembre 2009 que cette structure s'est réunie pour la première fois, soit plus de quatre (04) ans après la cession. Depuis, elle ne s'est plus réunie, alors qu'elle aurait dû jouer un rôle d'alerte.

Une des explications réside dans le fait que le paragraphe 4.4 de l'annexe A du cahier des charges prévoit que les dépenses liées au fonctionnement de la commission sont approuvées et supportées par le repreneur.

Une prise en charge adéquate des intérêts de l'Etat aurait dû conduire le Ministère de l'Economie et des Finances à rendre cette commission autonome en lui allouant des crédits de fonctionnement.

En ce qui concerne le Projet CVK, un comité de suivi dynamique doit être mis en place pour suivre les engagements de la Société SDI et éviter, ainsi, les errements vécus avec l'Entreprise S.. En effet, il a été observé une orientation plutôt commerciale du projet au détriment de l'objectif stratégique de « *doter la ville de Kaolack d'un centre ville moderne conforme à son rôle de polarisation des activités économiques, sociales, culturelles dignes d'une capitale administrative régionale... »*.

Cette orientation commerciale risque de dévoyer cet important projet de son objectif de départ.

Au regard de ce qui précède, l'IGE recommande de veiller à la mise en place systématique et au bon fonctionnement des comités de suivi. Ceux-ci doivent être dotés des moyens permettant de garantir leur efficacité.

☞ **La cession partielle du portefeuille d'actions de l'Etat ou la conclusion, avec des privés, de conventions de partenariat ou de délégation de gestion du service public, impose la mise en place de Comités de Suivi. Ceux-ci devraient être dotés par l'Etat, des moyens de leur fonctionnement.**

CHAPITRE II

ADMINISTRATIONS DÉCENTRALISÉES

Le présent chapitre est consacré aux manquements, relevés dans la gouvernance économique et financière des administrations décentralisées. L'analyse de ces manquements est suivie de recommandations et de quelques appréciations, sur les modifications apportées au dispositif de passation de la commande publique.

SECTION 1 : CAS ILLUSTRATIFS DE MAL GOUVERNANCE

Il s'agit de cas significatifs, observés dans des agences d'exécution et dans des établissements publics.

SOUS-SECTION 1 : AGENCES D'EXECUTION

Les cas passés en revue concernent l'Agence nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC), l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), l'Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique (ASPIT) et l'Agence nationale d'Insertion et de Développement agricole (ANIDA).

A. AGENCE NATIONALE POUR LA RELANCE DES ACTIVITES ECONOMIQUES ET SOCIALES EN CASAMANCE (ANRAC)

Elle a été créée par le décret n° 2004-822 du 1^{er} juillet 2004. Placée sous l'autorité du Premier Ministre, elle a pour mission de « *faciliter la restauration rapide d'un environnement économique*

et social favorable... » dans les Régions de Ziguinchor, Kolda et Sédhiou.

L'audit administratif, financier et comptable de l'ANRAC a révélé des dysfonctionnements, dans sa gestion financière et comptable.

1. Rémunération du personnel

Il n'existe aucun référentiel, en matière de rémunération du personnel de l'agence. En dehors du Directeur général dont la rémunération et les avantages sont fixés dans le contrat de travail signé en juin 2008 par le Premier Ministre, la détermination de ceux des agents ne repose sur aucun critère ou barème approuvé par le Conseil de Surveillance.

Il en résulte qu'une bonne partie des ressources de l'agence est absorbée par les charges de personnel. C'est ainsi que, sur la période 2009-2012, le ratio des charges de personnel sur les ressources permanentes est passé de 34% à 59%, illustrant la nécessité urgente de prendre les mesures devant conduire à une maîtrise de la masse salariale.

2. Retraits bancaires non comptabilisés

L'IGE a constaté, au titre de l'exercice 2012, que des retraits d'un montant de onze millions deux cent mille (11 200 000) francs CFA ont été effectués, sur le compte bancaire du Projet d'Urgence d'Appui pour la Reconstruction de la Casamance (PARC), financé par la Banque mondiale. Ces retraits, opérés par le Directeur général, n'ont pas été enregistrés dans les livres de l'agence et ne sont adossés à aucun élément justificatif. Tout au plus, il peut être indiqué que les fonds retirés ont été utilisés à d'autres fins que celles des missions de l'agence. A cet effet, des poursuites ont été engagées contre les mis en cause.

3. Comptabilité non-exhaustive

Entre 2009 et 2012, des écritures comptables, non appuyées de pièces justificatives, ont été passées dans les livres de l'agence, pour un total de trois milliards deux cent vingt-trois millions quatre cent quarante-neuf mille sept cent treize (3 223 449 713) francs CFA.

Ces écritures retracent, pour l'essentiel, des opérations du PARC. Les dysfonctionnements constatés s'expliqueraient par le défaut de transmission à l'Agent comptable, des conventions de financement signées par l'Etat et les bailleurs, ainsi que des documents relatifs aux modalités d'exécution du PARC. Il s'agit, notamment, de ceux relatifs à la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, conclue avec l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP), pour la réalisation d'ouvrages, dans les domaines d'intervention prioritaires de l'ANRAC.

B. AGENCE DE L'INFORMATIQUE DE L'ÉTAT (ADIE)

L'ADIE a été créée par le décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004, abrogé et remplacé par le décret n° 2011-1158 du 17 août 2011, avec comme mission principale de «... mettre en œuvre la politique d'informatisation définie par le Président de la République ».

Initialement placée sous la tutelle du Secrétariat général de la Présidence de la République, l'ADIE est présentement rattachée au Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Téléservices de l'Etat, depuis l'adoption du décret n° 2014-853 du 09 juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des

sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, modifié.

Outre l'absence de contrat de performance, qui aurait permis une évaluation annuelle de ses activités, l'audit de l'agence a révélé des errements dans sa gestion financière et comptable, ainsi qu'en matière de commande publique.

1. Manquements dans la gestion financière et comptable

1.1. Procès-verbal d'installation de l'Agent comptable (AC)

Le procès-verbal, dressé lors de l'installation de l'AC, ne mentionne pas trois (03) comptes ouverts au nom de l'ADIE. Ces comptes qui n'ont pas été révélés étaient pourtant créditeurs de :

- huit millions soixante-quatre mille six cent quatre-vingt-dix-neuf (8 064 699) francs CFA, à la United Bank for Africa (UBA) ;
- deux cent quarante-sept millions cinq cent soixante-dix mille quatre cent quatre-vingt-trois (247 570 483) francs CFA, à la Société générale de Banques au Sénégal (SGBS) ;
- quarante-neuf mille deux cent quatre-vingt-quatre (49 284) francs CFA, à ECOBANK.

Or, l'article 25 du décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires dispose que : « *l'Agence comptable est, au sein d'un organisme public, le service chargé de la mobilisation des ressources, du paiement des dépenses, de la conservation des fonds et valeurs, de la gestion*

de la trésorerie, de la tenue de la comptabilité et de l'élaboration des états de synthèse....».

En conséquence, une information aussi substantielle, relative à la gestion de la trésorerie et à la conservation des fonds et valeurs, aurait dû figurer dans le procès-verbal de passation de service.

1.2. Absence de pièces justificatives

Les deux (02) exemples qui suivent, tirés de l'exploitation du bilan de l'année 2012, sont particulièrement édifiants :

- l'analyse de l'actif du bilan fait apparaître l'inscription, dans un compte dénommé "débiteurs non identifiés", d'une somme de cent soixante-seize millions huit cent quarante mille neuf cent vingt-cinq (176 840 925) francs CFA ;
- le contrôle des comptes du passif a permis de constater que le solde du compte "fournisseur" en fin 2012 correspondait, pour l'essentiel, à une dette de 2011, reportée en début 2012, vis-à-vis d'un fournisseur de logiciels, pour un montant d'un milliard cent quatre-vingt-treize millions six cent cinquante mille huit cent quatre-vingt-onze (1 193 650 891) francs CFA.

1.3. Absence de comptabilité des matières

Il a également été constaté que l'ADIE ne tenait pas de comptabilité des matières et ne disposait pas d'une commission de réception, avec des membres dûment nommés.

En outre, malgré l'importance de la valeur et de la quantité des actifs concernés, l'agence ne disposait ni de logiciel de gestion de stocks, ni de fichier exhaustif des immobilisations. Il s'y ajoute l'absence d'inventaire périodique des stocks d'ordinateurs, entreposés dans les trois (03) magasins de l'ADIE.

2. Passation et exécution des marchés publics

Il a été relevé des errements portant sur diverses règles de forme et de procédures prescrites par le Code des marchés publics. Certains de ces errements se rapportent à l'acquisition d'ordinateurs, auprès d'un fournisseur dénommé Groupe CL.

2.1. Violations de règles prescrites en matière de marchés publics

Divers manquements ont été relevés, dont ceux qui suivent, entre autres :

- la non-exhaustivité des plans de passation des marchés. A titre illustratif, le marché relatif à l'acquisition, en 2012, du matériel d'audit physique biométrique des agents de la Fonction publique ne figure pas dans le Plan de passation des marchés de l'ADIE, au titre de cette année ;
- le non-respect des seuils de passation des marchés et la propension au fractionnement des marchés de matériels informatiques ;
- l'absence de clauses relatives aux pénalités de retard ;
- le défaut d'enregistrement des marchés, auprès des services de la Direction générale des Impôts et des Domaines ;
- le mauvais archivage des dossiers de marché.

Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes de renseignements et de prix, il a été constaté que le choix des attributaires se faisait en l'absence de toute concurrence.

2.2. Protocole avec le Groupe CL

L'audit de l'ADIE a fait ressortir que l'agence a payé au Groupe CL, la somme de neuf milliards cinq cent millions deux mille huit cents (9 500 002 800) francs CFA et reste lui devoir, au titre de l'année 2014, la somme de trois milliards trois cents millions (3 300 000 000) de francs CFA. Tous les règlements effectués ou prévus, découlent d'un protocole d'accord signé entre l'ADIE et ce groupe portant sur l'acquisition, pour le compte de l'Etat, de dix mille (10 000) ordinateurs de bureau et de cinq mille (5 000) ordinateurs portables.

Plusieurs déficiences ont été constatées, dans ce protocole tenant lieu de marché et qui a engagé d'importantes ressources de l'Etat :

- défaut de planification rigoureuse : cette commande de quinze mille (15 000) ordinateurs, au total, pour l'Administration ne répond à aucun élément objectif ;
- défaut de pièces justificatives de la livraison des dix mille (10 000) ordinateurs de bureau, notamment du procès-verbal de réception et de la facture définitive, attestant de la matérialité de cette livraison. Ces documents devaient être des préalables à la liquidation des droits de CL.

En sus de tout ce qui précède, il a été constaté que sur les règlements effectués au profit du Groupe CL, trois milliards trois cent cinquante millions (3 350 000 000) de francs CFA ont été payés, en 2012, à partir d'un compte ouvert par l'ADIE à la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie au Sénégal (BICIS). Ce compte ne figurait pas non plus, dans le procès-verbal d'installation de l'Agent comptable.

C. AGENCE SENEGALAISE POUR LA PROPRIETE INDUSTRIELLE ET L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE (ASPIT)

L'ASPIT est née de la fusion du Service de la Propriété intellectuelle (SPI) et de l'Agence sénégalaise pour l'Innovation technologique (ASIT), consacrée par le décret n° 2009-1380 du 2 décembre 2009 portant réorganisation du Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation alimentaire des produits agricoles et des Petites et Moyennes Entreprises (PME).

Il s'agissait là d'une anomalie, dans la mesure où la création de l'ASPIT aurait dû procéder d'un décret spécifique, comme signalé dans la première partie du présent rapport.

Cette anomalie a été corrigée, trois (03) ans plus tard, par le décret n° 2012-115 du 19 Janvier 2012 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique (ASPIT).

L'audit de l'ASPIT a révélé de nombreuses irrégularités, dans sa gestion.

1. Anomalies dans la gestion des ristournes

L'A.S.P.I.T. reçoit de l'Organisation africaine de la Propriété intellectuelle (O.A.P.I.), des ristournes représentant la quote-part du Sénégal, sur les frais payés, auprès des greffes régionaux sur son territoire, au titre de la protection des noms commerciaux. Le montant total des ristournes concernant les années 2010, 2011 et 2012, s'élève à cent soixante-dix-huit millions soixante mille quatre cents (178 060 400) francs CFA. Sur ce montant, seuls trente-huit millions cinq cent soixante-quatre mille

(38 564 000) francs CFA ont été identifiés, après analyse des comptes et des états de rapprochement bancaires. Le solde, soit cent trente-neuf millions quatre cent quatre-vingt-seize mille quatre cents (139 496 400) francs CFA, n'a pu être retrouvé sur les relevés bancaires des exercices correspondants.

Selon le Commissaire aux comptes de l'ASPIT, « *une bonne fraction des ristournes, représentant la partie des versements des frais de dépôt pour la protection des noms commerciaux, alloués par l'OAPI à l'ASPIT a été détournée de son objectif dans un compte bancaire ouvert par le Directeur général à des fins personnelles* ».

Le Directeur général a, ainsi, procédé à un retrait de cinq millions sept cent soixante-dix-neuf mille huit cent vingt-trois (5 779 823) francs CFA sur ledit compte, en guise de rappel sur salaires, à la suite de la signature du décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des Directeurs généraux, Directeurs, Présidents et membres des Conseils de Surveillance des agences.

2. Irrégularités comptables

Au 31 décembre 2012, il a été constaté des comptes « Fournisseurs » anormalement débiteurs et un compte « Débiteurs divers » correspondant à des décaissements qui n'étaient adossés à aucune pièce justificative, ainsi que le non-respect du plafond de caisse.

2.1. Comptes « Fournisseurs » débiteurs

Au 31 décembre 2012, certains comptes « Fournisseurs » accusaient un solde débiteur d'un montant global de cent quatre-vingt-deux millions cent quatre-vingt-dix-sept mille huit cent

soixante-seize (182 197 876) francs CFA. Ce solde correspond à des règlements enregistrés par la comptabilité à partir des relevés bancaires, des chèques et souches des chéquiers. Les factures ou autres documents pouvant servir d'éléments justificatifs de ces paiements, n'ont pas été produits par l'ASPIT. Ainsi, ces règlements revêtent, pour le moins, les caractéristiques de dépenses fictives. Au demeurant, le Commissaire aux comptes de l'ASPIT le confirme dans une lettre du 04 février 2014 adressée au Directeur général de l'agence. Dans ladite correspondance, il se réfère à des contrats fictifs et fait état de fournisseurs qui ont été payés, sans avoir accompli une quelconque prestation.

Ces dépenses présumées fictives sont illustrées, entre autres, par les paiements effectués au profit d'une société d'entretien et de maintenance informatique, pour un total de onze millions cinq cent quatre-vingt-un-mille deux cents trente (11 581 230 000) francs CFA, au titre de l'année 2011. Interrogé à ce sujet, le responsable du Service informatique de l'agence a certifié qu'au titre des années 2010 et 2011, ni la société bénéficiaire des règlements, ni aucun autre prestataire externe ne sont intervenus, pour l'entretien ou la maintenance informatique. Il a même ajouté que ces prestations ont été réalisées en interne.

En tout état de cause, il a été constaté que ladite entreprise a bénéficié de paiements, sous la gestion de deux (02) Directeurs généraux.

2.2. Compte « Débiteurs divers »

Au 31 décembre 2012, le compte « Débiteurs divers » présentait un solde de deux cent trente-deux millions onze mille cinq cent cinquante-deux (232 011 552) francs CFA. Pour 2010, ce solde était de deux cent quinze millions neuf cent cinquante-six mille

quatre cent quatre-vingt-dix (215 956 490) francs CFA et, pour 2011, de deux cent un millions cent quarante-deux mille sept cent cinquante-trois (201 142 753) francs CFA. Ces montants correspondent à des paiements effectués sans pièces justificatives et comptabilisés dans un compte d'attente.

2.3. Non-respect du plafond de caisse

Selon les procédures internes de gestion, le plafond de la caisse est fixé à trois cent mille (300 000) francs CFA. Toutefois, il a été constaté qu'au 31 décembre 2010, le solde de la caisse dans les livres de l'ASPIT, s'élevait à cinquante et un millions quatre cent vingt-sept mille quatre cent soixante-dix-sept (51 427 477) francs CFA. Ce solde était sans commune mesure avec le montant de l'encaisse existant et était également anormalement élevé, au regard du plafond d'encaisse autorisé. De surcroît, ce montant n'a pu être ni expliqué, ni justifié. Les transactions opérées à partir de la caisse ne sont adossées à aucun élément justificatif.

D. AGENCE NATIONALE D'INSERTION ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (ANIDA)

Pour un retour à l'agriculture des jeunes victimes de l'émigration clandestine, le Gouvernement avait conçu un " *Plan de retour vers l'Agriculture* " plus connu sous le nom de « Plan REVA » qui deviendra « l'Agence nationale du Plan de retour vers l'Agriculture ».

Cette agence a été dénommée par la suite, « Agence nationale d'Insertion et de Développement agricole » (ANIDA).

Après une brève présentation de l'ANIDA, les dysfonctionnements révélés par l'audit de la structure seront passés en revue.

1. Présentation sommaire

Les missions de l'agence, fixées par le décret n° 2006-1336 du 29 novembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale du Plan de Retour vers l'Agriculture (ANREVA), ont été reconduites par l'article 2 du décret n° 2011-1028 du 25 juillet 2011 abrogeant et remplaçant le décret de 2006 précité. Ainsi, l'agence est chargée « *d'assurer la mise en œuvre des pôles d'émergence intégrés et la promotion de l'initiative privée dans le secteur agro-sylvo-pastoral sur l'étendue du territoire national* ».

2. Gestion financière et comptable

En vertu des dispositions du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique et de l'article 12 de son décret de création, l'ANIDA est assujettie aux règles de la comptabilité publique. Or, de sa date de création jusqu'en mars 2012, l'agence a appliqué, sans aucune base légale, les règles de la comptabilité privée, en l'absence d'organe délibérant, d'agent comptable ou de commissaires aux comptes désignés conformément à la loi.

Les conséquences suivantes en ont découlé :

- budget non approuvé par l'organe habilité ;
- non-respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- violation systématique de la règle de la spécialité des crédits ;
- absence de manuel de procédures financières et comptables valide ;

- non-application des règles de la comptabilité des matières ;
- non-validation, par l'organe délibérant, de la grille des rémunérations des agents, élaborée par la Direction générale.

Il est à signaler également que, du fait de l'inexistence d'un organe délibérant, l'agence faisait simplement approuver son budget par les services du Ministère de l'Economie et des Finances.

C'est seulement à partir du premier semestre de l'année 2012, avec l'affectation d'un agent comptable, que l'ANIDA a commencé à se conformer à l'orthodoxie administrative, financière et comptable.

Sur un autre plan, il a été constaté que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) précomptée sur les dépenses de matériel, de même que certains impôts et taxes retenus à la source, au profit des services fiscaux, n'étaient pas systématiquement reversés, dans les délais requis.

Il en est de même, pour les retenues à caractère social destinées à l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité sociale (CSS) qui n'étaient pas toujours versées à date échue. Des moratoires, accordés par ces organismes, ont permis la résorption des arriérés de cotisations.

SOUS-SECTION 2 : ENTREPRISES PUBLIQUES

A. SOCIETE SENEGALAISE DE PRESSE ET DE PUBLICITE (SSPP) LE SOLEIL

L'audit organisationnel, financier et comptable de la SSPP Le Soleil, a permis de déceler des manquements susceptibles d'entamer les performances de la société, dans un contexte de concurrence et de mutation de l'environnement technologique du secteur de la presse. Les manquements les plus saillants sont relatifs à l'absence d'une planification stratégique et à des défaillances, dans la gestion financière et comptable.

1. Absence d'une planification stratégique

L'absence d'une planification stratégique a impacté négativement les programmes d'investissements et la mise en œuvre du programme d'activités et des budgets.

1.1. Programmes d'investissements

L'absence d'une planification stratégique n'a pas permis une gestion optimale des programmes pluriannuels d'investissement.

Ainsi, il est apparu que des projets d'investissement d'une importance capitale pour la société, n'ont pas été mis en œuvre dans les meilleures conditions de succès. Il en a résulté les manquements suivants :

- la commande en 2005, de véhicules et autres équipements indûment payés d'avance à un fournisseur, pour cent six millions huit cent neuf mille (106 809 000) francs CFA et non livrés ;
- l'acquisition d'une imprimerie numérique en 2008, à deux cent trente-cinq millions (235 000 000) de francs CFA,

entièrement payée, partiellement livrée et jamais mise en service ;

- l'acquisition d'une nouvelle imprimerie rotative, pour un coût global de deux milliards cent trente millions huit cent quarante mille (2 130 840 000) francs CFA, n'ayant pas fait l'objet d'étude préalable ;
- l'acquisition d'un nouveau logiciel comptable Sage 100 Comptabilité pour SQL Server 16.05, à quarante-cinq millions quatre cent soixante-treize mille trois cent trente et un (45 473 331) francs CFA, avec obligation de paiement d'un droit d'usage annuel de plus de huit millions (8 000 000) de francs CFA, en lieu et place d'une simple mise à jour de la licence existante qui aurait coûté environ dix millions (10 000 000) de francs CFA.

1.2. Exécution des budgets

Il a été constaté nombre d'insuffisances, dans la préparation et l'adoption des budgets par le Conseil d'Administration, ainsi que dans le suivi de leur exécution. Cela a entraîné une absence de fiabilité et de sincérité du budget, aussi bien en ce qui concerne les prévisions de recettes, que celles de dépenses.

C'est ainsi que les rapports d'exécution budgétaire ont fait ressortir les anomalies suivantes :

- des dépenses sans couverture, alors qu'au même moment, des crédits concernant d'autres rubriques n'ont pas été engagés ;
- des incohérences entre données inscrites en réalisation et écritures comptables.

Par ailleurs, relativement au recrutement et au mode de gestion du personnel, il a été noté :

- de nombreux recrutements en l'absence d'une gestion prévisionnelle et sans autorisation du Conseil d'administration, faisant passer le ratio des charges du personnel sur le chiffre d'affaires hors subvention, de 81% en 2008 à 120% en 2012 ;
- l'absence de suivi dans le remboursement des prêts et avances octroyés au personnel ;
- l'allocation d'indemnités, dites de 13^{ème} et 14^{ème} mois, non liées au résultat bénéficiaire de la société et versées à tous les agents ;
- le paiement de salaires fictifs ;
- l'accumulation d'arriérés de versements, dus à l'IPRES et à la CSS.

Les dysfonctionnements constatés ont déteint sur la gestion financière et comptable, se traduisant, notamment, par une absence de maîtrise des charges.

2. Exécution des marchés

L'audit des marchés de la SSPP a permis de constater plusieurs violations du Code des Marchés publics, dont les plus significatives sont :

- la non-inscription de demandes de renseignements et de prix, au plan de passation des marchés ;
- la passation de certains marchés par demande de renseignements et de prix, alors que les seuils fixés pour les marchés par appel d'offres sont atteints ;

- le non-respect du délai de dépôt des offres de certains marchés ;
- le défaut de transmission systématique des procès-verbaux d'ouverture des plis, aux représentants des soumissionnaires ;
- le défaut de publication de l'avis d'attribution définitive de certains marchés ;
- la non-production de la garantie de bonne exécution, par les fournisseurs titulaires de certains marchés ;
- l'absence de sanctions, pour des marchés non exécutés.

Par ailleurs, la SSPP a indûment passé, en 2012, des contrats par entente directe, relatifs à :

- l'acquisition et à la fourniture de papier, pour un montant de quatre cent quarante-huit millions cinq cent soixante-quatre mille trois cent soixante et un (448 564 361) francs CFA ;
- l'impression du Quotidien Le Soleil, pour un montant de sept cent neuf millions deux cent onze mille huit cent quatre-vingt-seize (709 211 896) francs CFA.

3. Gestion financière et comptable

L'examen de la comptabilité et des états financiers de la société a révélé de graves manquements. Ceux-ci portent sur la gestion comptable, la fonction facturation et la gestion des comptes clients. Ces défaillances cumulées ont eu des conséquences sur les états financiers.

3.1. Organisation comptable

L'organisation comptable de la société est marquée par :

- des dysfonctionnements, dans les procédures informatiques et comptables qui se sont traduites par une incohérence dans les états financiers ;
- le cumul de fonctions incompatibles qui remet en cause la fiabilité et la sincérité du système de facturation et du dispositif comptable :
 - le même agent établit et encaisse des factures définitives d'insertions publicitaires ;
 - le Chef comptable fait office de trésorier, au sein du Département Finances et Comptabilité.
- des défaillances notoires, dans le suivi des comptes clients avec, notamment, des erreurs d'imputation ou des défauts de comptabilisation des règlements de clients.

3.2. Etats financiers

L'examen des états financiers de la SSPP a révélé des anomalies qui portent principalement, sur la production et l'arrêté des comptes, d'une part, et d'autre part, sur le défaut de production d'états consolidés.

Ainsi, il a été noté un retard de deux (02) ans, au moins, dans la production des comptes et leur arrêté par le Conseil d'administration.

En outre, des défaillances ont été constatées dans les opérations de fin d'exercice avec, notamment, l'inexistence d'un fichier des

immobilisations et une omission de dotations aux amortissements. Cela a sérieusement altéré la fiabilité des états financiers.

En ce qui concerne le défaut de production des états consolidés, il a entraîné l'absence d'information comptable sur la Société GRAFISOL, filiale de la SSPP et sur l'Agence de Distribution de Presse (ADP) dont 30% du capital sont détenus par la SSPP.

B. ETABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTE

L'audit d'un certain nombre établissements publics de santé a permis d'identifier des dysfonctionnements dont quelques aspects, liés à la gestion des ressources financières, sont passés en revue ci-après, en attendant d'y revenir plus amplement dans un prochain rapport public.

1. Suivi du recouvrement

Dans un Centre hospitalier universitaire (CHU), des bénéficiaires de prestations quittent l'hôpital à l'insu du Bureau des Entrées et de la Division des Recouvrements.

Il s'y ajoute qu'aucune procédure formalisée de suivi de recouvrement et de suspension de prise en charge pour les clients à terme n'est mise en place. Il n'existe pas, par ailleurs, de plafond d'endettement pour les clients à terme. Ainsi, toutes les créances ne sont pas comptabilisées et les récapitulatifs annuels de recettes ne sont pas établis.

L'une des conséquences de ces travers est l'accumulation d'importants restes à recouvrer, particulièrement au niveau d'un Centre hospitalier régional (CHR), du fait du traitement non diligent des factures à terme et de l'absence d'une politique de recouvrement.

Cette situation se manifeste, également, dans le suivi comptable des opérations. C'est le cas, notamment, dans un Centre hospitalier national (CHN) et dans un CHR, où, en plus des carnets de facturation non cotés et non paraphés, il a été observé des écarts entre facturation et états financiers.

2. Gestion des avantages

En ce qui concerne le mode de distribution des avantages, les dispositions du décret n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé donnent compétence aux conseils d'administration pour statuer sur les primes d'intéressement des agents. Tel n'est pas le cas dans la pratique.

Au surplus, dans le CHU susvisé, des médecins ayant quitté la structure continuent à percevoir des primes d'intéressement et les heures supplémentaires ne sont pas calculées sur la base d'un état de pointage hebdomadaire, conformément à la réglementation. En réalité, tout est déterminé de manière consensuelle sur la base des plannings mensuels de permanence et de garde, transmis par les Chefs de service à la Division du Personnel.

SECTION 2 : ANALYSE DES MANQUEMENTS RELEVES ET APPRECIATIONS SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

La présente section procède à une analyse des manquements relevés dans les cas illustratifs précédemment exposés, au regard de la gestion des ressources financières et des règles comptables. Cette analyse s'intéresse également aux manquements relatifs à la passation, comme à l'exécution des marchés publics et est suivie de quelques appréciations sur la récente réforme du Code des Marchés publics.

SOUS-SECTION 1 : MANQUEMENTS RECURRENTS ET RECOMMANDATIONS

Cette sous-section examine les insuffisances constatées dans la gestion des ressources financières, ainsi que dans l'application des règles comptables et propose des mesures de redressement.

A. DEFICIENCES DANS LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES

L'appréciation de la gestion et de l'utilisation des moyens financiers, mis à la disposition des agences et autres structures publiques, laisse apparaître des insuffisances notables. Ces insuffisances peuvent s'analyser, en distinguant celles relatives à la gestion des ressources « ordinaires » de celles spécifiquement liées à la gestion des ressources « dédiées ».

1. Ressources ordinaires

Les insuffisances communes aux cas illustratifs ont trait à la mobilisation et à l'utilisation des ressources financières.

1.1. Système de recouvrement

L'IGE a constaté que le dispositif de recouvrement de la plupart des structures décentralisées reste sommaire et manque d'efficacité. Cette situation découle du fait que les procédures de prise en charge, de suivi et de recouvrement des créances ne sont pas formalisées.

Les dysfonctionnements constatés au niveau des structures décentralisées, en ce qui concerne la mobilisation des ressources, tirent leur source de la non-application des règles qui les régissent, notamment celles relatives à leur régime financier et comptable.

En effet, l'article 21 du décret n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé, précise que ces derniers « *disposent d'un manuel de procédure élaboré conjointement par le ministère chargé des Finances et le ministère chargé de la Santé.* ».

Par ailleurs, le décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes publics similaires pose, en termes moins directifs, le même principe d'élaboration de manuels de procédures à faire approuver par la tutelle technique et financière, après validation par l'organe délibérant.

Ainsi, du fait d'un dispositif de recouvrement inefficace, un établissement public, l'Institut de Technologie alimentaire (ITA) s'est retrouvé, à la date du 06 mai 2014, avec un montant cumulé de créances de plus de cent vingt-quatre millions (124 000 000) de francs CFA, dont plus de trente-trois millions (33 000 000) de francs CFA de créances douteuses. Le même dysfonctionnement a été constaté dans le CHU et le CHR précités, ainsi qu'à la SSPP Le Soleil.

Ces constats ont conduit l'IGE à proposer diverses mesures de redressement, visant à doter les structures décentralisées d'une véritable politique de recouvrement, axée sur un contrôle systématique des recettes et l'établissement de récapitulatifs annuels, aux fins d'un rapprochement avec les écritures comptables. Il conviendra, à ce titre, de procéder à une comptabilisation régulière de toutes les créances, en réduisant, notamment, les délais d'émission et de traitement des factures.

Au vu des dysfonctionnements constatés, la nécessité de concevoir des procédures normalisées de suivi de toute la chaîne de mobilisation des ressources, dans les entités considérées, est plus que d'actualité. En effet, il ressort de l'examen des cas illustratifs, que la quasi-totalité des structures concernées ne dispose pas de manuels de procédures spécifiques, notamment en matière de mobilisation de recettes. Au mieux, lorsqu'ils existent, leur actualisation ou leur mise à jour s'impose, avant validation.

Ces constats relancent les interrogations soulevées dans la première partie du présent rapport public, sur le rôle et le fonctionnement actuel de la Commission d'Evaluation des agences. Ils redonnent tout leur sens à la recommandation déjà formulée et visant à redynamiser cette commission.

1.2. Utilisation des ressources

• Rémunération des dirigeants d'agence

Le décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixe la rémunération des Directeurs généraux, Directeurs, Présidents et membres des Conseils de Surveillance des agences.

Cependant, il a été constaté parmi les cas illustratifs, que la rémunération d'un Directeur général d'agence ne respectait pas

les dispositions dudit décret. L'IGE rappelle que ces dispositions doivent être scrupuleusement respectées et recommande que les régularisations nécessaires, soient effectuées.

• Paiement irrégulier de primes

Le décret n° 98-702 du 26 août 1998 portant organisation administrative et financière des établissements de santé, donne, en son article 8, au Conseil d'administration, la prérogative de statuer sur les primes d'intéressement du personnel.

Cette compétence relève aussi des Conseils de Surveillance, en ce qui concerne les agences. L'article 18 du décret n° 2009-522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, dispose, en effet, que « *la grille de rémunération des personnels ainsi que les attributions de primes ou de gratification sont approuvées par le Conseil de Surveillance. Le Ministre chargé des Finances fixe, par arrêté, les niveaux maxima de rémunérations autorisés, suivant la qualification des personnels et le classement de l'agence. Les attributions de primes ou de gratifications sont liées à la réalisation de performances prédéfinies. En tout état de cause, le total des primes et gratifications versées ne peut pas être supérieur à vingt pour cent du total des salaires bruts* ».

Les dispositions qui précèdent et les constats de paiement de primes indues ou sans aucun critère pertinent, relevés par ailleurs, ont conduit l'IGE à proposer des mesures de redressement, pour une utilisation optimale des ressources.

Il s'agit, à ce titre, de mettre régulièrement à jour le fichier des personnels, de faire valider, par les Conseils d'Administration ou de Surveillance, le taux des primes et autres

avantages, de fixer les modalités de leur répartition et de déterminer avec exactitude les bénéficiaires.

• Dépenses sans pièces justificatives

L'IGE a constaté dans certaines structures auditées, particulièrement au sein des agences, des décaissements non justifiés dont les bénéficiaires n'ont pu être identifiés.

Ces divers règlements revêtent la caractéristique commune de n'être adossés à aucune pièce justificative, en violation des règles de la comptabilité privée et de la comptabilité publique. Ces violations font l'objet d'autres développements, au point B ci-après, consacré aux règles comptables.

2. Ressources dédiées

Certaines agences, de par la nature de leurs activités ou de leurs missions, disposent de ressources particulières qui peuvent être des moyens financiers propres ou des sommes recouvrées pour le compte de tiers.

L'IGE a constaté des cas de détournement de destination, dans la gestion de ces fonds. C'est le cas notamment à l'ASPIT, en ce qui concerne les ristournes, sur frais de dépôt pour la protection des noms commerciaux, en provenance de l'OAPI.

Il en est de même à l'ADS, relativement à la Redevance de Développement des Infrastructures aéroportuaires (RDIA) collectée, depuis le 1^{er} avril 2005, en vue du financement des travaux de l'Aéroport international Blaise Diagne. L'Association internationale du Transport aérien (IATA) a été désignée comme entité collectrice mensuelle de la RDIA, tandis que l'ADS s'est vue confier la collecte au comptant, à travers un guichet

unique. Ce guichet est chargé, également, de la perception et de la répartition des autres redevances, entre les structures bénéficiaires.

Entre mai 2010 et février 2013, le montant de la RDIA facturée par l'IATA à l'ADS, s'élève à neuf milliards quatre cent trente-sept millions cent quatre-vingt-sept mille quatre cent huit (9 437 187 408) francs CFA. Sur la même période, l'ADS a encaissé, au titre de cette redevance, la somme de huit milliards trois cent vingt-deux millions cinq cent quarante-six mille huit cent quatre-vingts (8 322 546 880) francs CFA, mais n'en a reversé que cinq milliards cent quatre-vingt et un millions trente mille huit cent soixante-dix-neuf (5 181 030 879) francs CFA.

Ainsi, le montant total de la RDIA encaissé et non reversé s'élève à trois milliards cent quarante et un millions cinq cent seize mille un (3 141 516 001) francs CFA.

Le non-reversement de l'intégralité de la redevance s'explique, d'une part, par la défaillance de certaines compagnies aériennes, qui ne payaient pas régulièrement les redevances déjà facturées et, d'autre part, par le détournement d'une partie de cette redevance, pour le fonctionnement de l'ADS.

Il a été constaté, par ailleurs, des dysfonctionnements dans la répartition des autres redevances dont le recouvrement est confié au guichet unique de l'ADS. Ces dysfonctionnements résultent du fait que l'arrêté devant préciser les conditions de fonctionnement dudit guichet, tel que prescrit par l'article 24 du décret n° 2008-460 du 09 mai 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des Aéroports du Sénégal (ADS), n'a pas encore été pris.

En tout état de cause, toutes les dispositions utiles doivent être prises, en vue du reversement ou de la répartition systématique et intégrale des redevances recouvrées totalement ou partiellement, pour le compte de tiers.

Les manquements relatés, ci-dessus, ont conduit l'IGE à proposer des mesures de redressement, allant dans le sens d'une sécurisation des ressources particulières qui sont perçues par les entités publiques, pour leurs activités ou pour le compte de tiers, afin d'éviter les cas de détournement de destination constatés. Il conviendra dans le même temps, d'évaluer les montants détournés de leur destination, de situer les responsabilités et d'adopter des mesures de nature à prévenir de telles situations.

Il s'agit, à ce titre, de mettre en place un dispositif de contrôle du correct acheminement des sommes versées par les organisations internationales, en désignant les comptes bancaires affectés à l'encaissement desdites sommes et en identifiant les signataires habilités.

B. VIOLATIONS DES REGLES COMPTABLES

L'examen des cas illustratifs a mis en évidence diverses violations des règles de la comptabilité publique et de la comptabilité générale.

1. Comptabilité publique

L'article 12 de la loi d'orientation sur les agences d'exécution dispose que le référentiel comptable applicable, ainsi que les modalités particulières de gestion financière et comptable, sont définis pour chaque agence, par son décret de création.

Ainsi, certaines d'entre elles, sont assujetties aux règles de la comptabilité publique. C'est le cas de l'ANIDA. Il en est de même pour d'autres structures, comme le Secrétariat permanent du Comité d'Orientation de la SCA et le Projet CVK.

Ces règles de la comptabilité publique sont, notamment, définies par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, par le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique et par l'arrêté n° 6058 MEF/DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de l'Etat.

Il a, toutefois, été relevé dans l'exécution des budgets des entités considérées, diverses violations des règles ci-après.

• **Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable**

L'article 14 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique consacre l'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public.

Cette règle n'a pas été appliquée par le Secrétaire permanent du Comité d'Orientation de la SCA qui cosignait avec le Gestionnaire comptable les chèques de règlement des dépenses, sans émission de mandat de paiement. Dans le même temps, il ne respectait pas la procédure d'engagement et d'exécution de la dépense publique.

Ces pratiques sont contraires aux prescriptions de l'article 4 de l'arrêté n° 8390 du 17 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du Comité d'Orientation et de suivi de la Stratégie de Croissance Accélérée.

• Spécialité des crédits

La règle de la spécialité des crédits, édictée par l'article 9 de la loi organique relative aux lois de finances, s'énonce comme suit : « *Les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination.* ».

Cette règle a été transgressée, systématiquement, sur toutes les gestions allant de 2006 à 2012 par les responsables de l'ANIDA qui ont procédé à des réaménagements de crédits, en puisant librement dans les crédits de la " Section Investissement " pour financer des dépenses de la " Section Fonctionnement ".

Pour se justifier, les responsables arguent de l'insuffisance de la dotation de moins de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA prévue pour le fonctionnement de l'agence.

• Certification du service fait

Conformément aux dispositions du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, aucune dépense publique ne peut être exécutée en l'absence de pièces justificatives.

Cependant, au cours de ses missions, l'IGE a parfois observé l'absence totale ou partielle de pièces justificatives, pour des dépenses effectivement réglées. En guise d'exemple, à l'ANIDA, des dépenses ont été payées en l'absence des procès-verbaux de réception des matières prévus par le décret n° 81-884 du 20 août 1981, modifié, et par l'Instruction ministérielle n° 004/MEF/DMTA du 08 mars 1988 relatifs à la comptabilité des matières.

Tel a été aussi le cas, pour l'ADIE où une dépense de plus de neuf milliards cinq cents millions (9 500 000 000) de francs CFA, destinée à l'acquisition d'ordinateurs, a été exécutée, sans aucune pièce justificative attestant de l'effectivité des livraisons, en vue de la liquidation des droits du créancier.

Sur le même registre et au titre du Projet CVK, le Directeur général du PCRPE a, sur la période d'août 2004 à octobre 2007, réglé des dépenses en l'absence de pièces justificatives, à concurrence d'un milliard cinq cent seize millions deux cent cinquante-huit mille quatre cent quarante-quatre (1 516 258 444) francs CFA.

L'IGE a proposé que des vérifications complémentaires soient diligentées, en vue de situer les responsabilités, le cas échéant, et de prendre toutes les mesures de nature à prévenir les dérives liées aux dépenses sans pièces justificatives.

Il convient de rappeler que l'article 34 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique prescrit les contrôles que les comptables publics sont tenus d'exercer, notamment en matière de dépenses. Il ressort de cet article, que « *...la justification du service fait, résultat de la certification délivrée par l'ordonnateur, ainsi que les pièces justificatives produites...* », font partie des conditions de validité des créances sur l'Etat et les organismes publics assujettis aux règles de la comptabilité publique.

📖 **La justification du service fait, résultat de la certification délivrée par l'ordonnateur, ainsi que les pièces justificatives produites, font partie des conditions de validité des créances sur l'Etat et les organismes publics assujettis aux règles de la comptabilité publique.**

2. Comptabilité privée

Régie par un ensemble de règles et de principes relevant du SYSCOHADA, la comptabilité privée ou générale vise à produire des documents qui reflètent une image fidèle de l'entreprise. Il s'agit :

- d'informer les actionnaires et les investisseurs potentiels, sur son état de santé et sur ses performances ;
- de rassurer les clients et fournisseurs, sur sa viabilité et sa solvabilité ;
- de justifier, auprès de l'administration fiscale, le calcul de l'impôt sur les bénéfices.

A cet égard, aussi bien pour les entreprises publiques, que pour les projets, programmes et agences de l'Etat soumis à cette comptabilité, il s'agit de se conformer aux règles et principes qui la régissent, aux fins d'atteindre les objectifs de sincérité et d'exhaustivité.

La revue de la comptabilité de certaines de ces entités de l'Etat a permis de constater des manquements substantiels qui remettent en cause ces règles et principes.

Ainsi, il a été constaté une absence d'organisation comptable qui s'est manifestée à travers l'inexistence soit, d'un manuel de procédures comptables, soit, d'un logiciel de comptabilité. Dans la mesure où la finalité de la comptabilité est de retracer des opérations financières, elle repose sur une organisation et des procédures appropriées et obéit à une démarche normée, d'où l'impératif d'utiliser un logiciel adapté qui permet d'enregistrer la masse d'opérations financières exécutées quotidiennement. C'est pourquoi, ce manquement remet fondamentalement en cause la valeur même de la comptabilité.

Un tel manquement a été observé à la SSPP Le Soleil , à l'AEME, à l'ADIE, au PDESOC, au PAPLUGA et au PADA, entre autres structures auditées. A l'ASPIT où cette organisation comptable existait, des opérations préalables essentielles n'ont pas été mises en œuvre, comme l'établissement d'un bilan de fusion, pour consolider le patrimoine de cette agence, née de la fusion de deux (02) structures préexistantes.

En outre, les immobilisations de la plupart des entités auditées ne font pas l'objet du suivi prévu par le SYSCOHADA. Ainsi, il a été constaté l'absence de fichier des immobilisations et, conséquemment, un défaut de maîtrise des éléments essentiels de leur patrimoine et de leurs moyens d'action. Il en découle l'inexistence d'inventaire périodique pouvant compromettre l'exhaustivité des dotations aux amortissements et donc, le renouvellement des équipements.

Ce manquement, constaté notamment à la SSPP Le Soleil, se révèle d'autant plus grave, que cette société commerciale, dont les immobilisations constituent une composante déterminante de l'exploitation, évolue dans un secteur concurrentiel.

D'un autre point de vue, des opérations ont été souvent imputées à des comptes inappropriés, lorsqu'elles n'ont pas été partiellement ou totalement omises, dans les écritures comptables. Dans le même temps, des écarts ont été constatés entre les dépenses comptabilisées et les mouvements des comptes de trésorerie. Ces anomalies ont été notées, entre autres, à l'AEME et à l'ADIE.

De plus, il a été relevé, dans la plupart des entités auditées, l'inexistence de pièces comptables, ce qui écarte toute possibilité de justifier les opérations et affecte la fiabilité de la comptabilité. C'est le cas à l'AEME, à l'ADL, à l'ANRAC, au PACD, au

PADV, au PROGEBE, au PDESOC, au PAVE et au PADA. Or, les dispositions de l'article 24 de l'Acte uniforme disposent que « *les livres comptables ou les documents qui en tiennent lieu, ainsi que les pièces justificatives sont conservés pendant dix ans* ».

Par ailleurs, le contrôle, aussi bien interne qu'externe, fait défaut. Ainsi, les commissaires aux comptes ne sont pas toujours nommés. De même, les structures internes de contrôle, comme les organes d'audit ou de contrôle de gestion, n'existent pas ou ne sont pas opérationnelles. Ce genre de situation a été observé à l'AEME, à l'ADIE, au PMIA, au PDMAS, etc.

Au total, les manquements ont été tels, dans la quasi-totalité des structures concernées, qu'ils ont été préjudiciables à la réalisation des objectifs de régularité et de sincérité de la comptabilité.

Au vu de ce qui précède, il est recommandé de renforcer les capacités des agents comptables en comptabilité privée, de rendre fonctionnels les organes internes de contrôle et de veiller à la désignation régulière des commissaires aux comptes, comme le prescrit la législation en la matière.

SOUS-SECTION 2 – APPRECIATIONS SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Durant la période couverte par le présent rapport, les investigations de l'IGE ont permis de déceler des pratiques en marge des règles régissant la commande publique, au sein de différentes entités de l'administration centrale et des administrations décentralisées. L'évaluation de ces manquements a vraisemblablement contribué à conduire aux réformes apportées au Code des Marchés publics (CMP), objet des appréciations du paragraphe B ci-dessous.

A. VIOLATIONS DES REGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Elles concernent les conditions préalables, la préparation et l'exécution des marchés publics.

1. Mise en place des organes de passation de marchés

Aux termes des articles 35, 36 et suivants du décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics (CMP), les Cellules de passation des marchés (CPM) et les Commissions des marchés (CM) doivent être instituées, avant toute opération de passation de marchés. Cependant, diverses anomalies ont été notées relativement à cette prescription.

Ainsi, trois (03) cas de figure se présentent : soit ces organes ne sont pas institués, soit leurs membres ne sont pas régulièrement renouvelés ou alors, les actes relatifs à leur mise en place ne sont pas transmis à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP) et à l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), comme le prévoit le CMP.

Des manquements liés au respect des conditions de mise en place de ces structures et à l'exercice de la plénitude de leurs attributions ont été observés, notamment à l'AEME et à l'ASPIT.

Il a, également, été noté qu'un certain nombre de commissions procèdent à l'évaluation des offres, au sein de projets ou structures de l'Administration, sans être compétentes. Elles siègent, en lieu et place de la commission des marchés de leur département ministériel de tutelle.

Cette situation a été relevée au PADA et au PDMAS où la direction a considéré, à tort, que le projet n'était pas soumis

aux dispositions du CMP, parce que doté d'une autonomie administrative et financière.

Enfin, par rapport à la production et à la conservation des documents par ces structures, plusieurs défaillances ont été notées relativement à l'élaboration des rapports trimestriels et annuels, ainsi qu'à l'archivage des dossiers de marchés.

2. Planification des procédures d'acquisition

Les principales anomalies relevées concernent le manque de préparation, d'étude préalable et exhaustive, ainsi que, de manière générale, de planification.

Ce fut le cas pour le Projet CVK où le défaut d'étude préalable a conduit à l'adoption d'un avenant qui en a porté le coût de douze milliards quatre cent quatre-vingt-dix-sept millions cent mille (12 497 100 000) francs CFA, à dix-sept milliards deux cent trente millions huit cent sept mille trois cent vingt-quatre (17 230 807 324) francs CFA.

Il en a été de même pour la SSPP Le Soleil qui a acquis, sans étude préalable :

- une nouvelle imprimerie rotative, pour un coût global de deux milliards cent trente millions huit cent quarante mille (2 130 840 000) francs CFA ;
- une imprimerie numérique, en 2008, à deux cent trente-cinq millions (235 000 000) de francs CFA.

Ce dernier exemple est illustratif du défaut notoire d'identification, d'évaluation correcte des besoins et de planification des commandes, par les autorités contractantes. L'urgence est une des

raisons souvent invoquée, voire recherchée, sans être toujours justifiée.

Cette situation réduit les plans de passation des marchés (PPM) à de simples plans indicatifs, modifiables à souhait, avant le lancement de la procédure. Même si les dispositions du CMP autorisent la révision des PPM, il conviendrait d'encadrer les modalités de cette révision, en leur conférant un caractère un peu plus contraignant. Il est du reste, à rappeler qu'en vertu des dispositions de l'article 6 du CMP, hormis les exceptions prévues à l'article 76 de ce code, tout marché passé sans inscription préalable dans le PPM est nul.

3. Préparation des dossiers d'acquisition

L'élaboration des différents dossiers d'appel à la concurrence, de présélection ou de pré qualification est une opération essentielle dans une procédure de passation de marchés. La précision et la clarté desdits dossiers ainsi que le respect des principes de base régissant la commande publique, assortis de la définition de critères de qualification objectifs et mesurables, y sont nécessaires.

A cet égard, les manquements suivants ont été relevés :

- l'absence de définition des critères de qualification (capacité technique et financière) des candidats ou des critères d'évaluation des offres, dans certains dossiers d'appels d'offres (DAO) ;
- l'absence de la mention des prescriptions techniques précises et de l'exigence d'une garantie par rapport aux défaillances techniques et défauts de fabrication ;

- l'inexistence de clauses relatives aux sanctions et pénalités, en cas de retard ou de non-exécution du contrat, comme il a été constaté à l'ADIE.

4. Passation et exécution des marchés publics

L'IGE a relevé dans ses investigations que certaines déviations notées en phase d'élaboration des PPM connaissent un prolongement dans la phase de passation des marchés publics. Il en est ainsi, notamment :

- des pratiques de fractionnement de certaines acquisitions ou prestations de même nature, pour contourner les seuils de passation et éviter la mise en concurrence ouverte ;
- des simulations de consultations d'entreprises, dans le cadre des demandes de renseignements et de prix (DRP) aboutissant, très souvent, au choix des mêmes attributaires ;

Dans la mise en œuvre des diligences prévues, au titre de l'évaluation des offres et de l'attribution des marchés, les manquements suivants ont été constatés, notamment, au PADA et au PAVE :

- le défaut de transmission du procès-verbal d'ouverture des plis aux candidats présents, en violation de l'article 67 alinéa 4 du CMP ;
- le défaut d'information des candidats dont les offres n'ont pas été retenues, en violation de l'article 81 alinéa 3 du CMP de 2007 et 83 alinéa 3 du CMP de 2011, manquement récurrent dans beaucoup de structures ;
- la non-publication d'avis d'attribution provisoire et définitive des marchés.

Dans la phase d'exécution des marchés publics, plusieurs manquements ont été relevés :

- des règlements sans contrepartie, comme ce fut le cas à l'ADS où nombre de prestations dans les aérodromes ont été entièrement payées, alors qu'elles n'avaient été que partiellement réalisées et à la SSPP Le Soleil où des véhicules et autres équipements payés en 2005, pour plus de cent six millions (106 000 000) de francs CFA, n'ont pas été livrés ;
- l'absence d'expertise appropriée dans le suivi des marchés de travaux, notamment, ceux du PLCP et du PACD placés sous la tutelle du Ministère chargé de l'Agriculture. Cette situation, qu'un recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée aurait pu solutionner, a entraîné des vices de procédure, des irrégularités et des malfaçons dans les travaux.

B. APPRECIATIONS SUR LA REFORME DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Le décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés publics (CMP) a été abrogé et remplacé par le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014. La réforme introduite par ce récent décret réduit les délais, allège les procédures, responsabilise beaucoup plus les autorités contractantes et déconcentre davantage le pouvoir d'approbation des autorités compétentes. Elle vise, également, à améliorer le rythme de consommation des crédits et à accélérer la mise en œuvre des projets de l'Etat.

Dans le même temps, les principes d'égalité, de libre accès à la commande publique et d'économie, demeurent des préoccupations constantes du dispositif de passation des marchés publics.

Après avoir relevé la portée des principales modifications introduites par la réforme du CMP, un certain nombre de recommandations sont formulées, pour prévenir d'éventuels manquements dans son application.

Ces modifications ont trait aux modes de passation, aux seuils des marchés et au dispositif du contrôle a priori.

- Modes de passation des marchés

Les nouveautés, dans les modes de passation, portent sur les accords-cadres, la demande de renseignements et de prix (DRP) à compétition ouverte et les offres spontanées.

En ce qui concerne les accords-cadres et la DRP à compétition ouverte, la durée de la procédure a été réduite. Cette innovation est assortie d'une responsabilisation directe de l'autorité contractante, en lieu et place de l'organe de contrôle a priori, à savoir la DCMP. Si pour la DRP, l'arrêté d'application y relatif en a précisé les différents seuils, ainsi que les modalités de mise en concurrence, les accords-cadres, quant à eux, constituent une nouveauté qu'il convient de mieux expliciter.

A cet égard, l'IGE recommande l'élaboration d'une circulaire primatorale, pour définir les conditions et les modalités pratiques de mise en œuvre de l'accord-cadre.

Pour ce qui est de l'offre spontanée, elle présente des risques, d'autant qu'elle exclut la mise en concurrence, dès lors que le marché est supérieur ou égal à cinquante milliards (50 000 000 000) de francs CFA et remplit les conditions cumulatives édictées par le CMP.

Aussi, est-il judicieux de prendre les dispositions permettant de prévenir d'éventuels abus.

- Seuils de passation

Avec la réforme du CMP, les seuils de passation ont été globalement revus à la hausse. Ainsi, ils ont été portés pour l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics :

- de quinze millions (15 000 000) de francs CFA, à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, pour les services et fournitures courantes ;
- de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA, à cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, pour les prestations intellectuelles ;
- de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA, à soixante-dix millions (70 000 000) de francs CFA, pour les travaux.

En ce qui concerne les sociétés nationales, les sociétés anonymes à participation publique majoritaire et les agences, ou autres organismes ayant la personnalité morale, ces seuils passent :

- de trente millions (30 000 000) de francs CFA, à soixante millions (60 000 000) de francs CFA, pour les services, fournitures courantes et prestations intellectuelles ;
- de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, à cent millions (100 000 000) de francs CFA, pour les travaux.

Ces mesures élargissent, en conséquence, les possibilités de recours à la procédure de la DRP mais, également, aux marchés lancés par appel d'offres ouvert et soumis à l'appréciation, ainsi qu'au contrôle exclusif de l'autorité contractante.

Ainsi, la part des DRP dans les marchés publics est appelée à s'accroître, aussi bien en nombre qu'en volume, c'est-à-dire en ressources financières engagées.

Une telle évolution s'avère logique, en raison de la hausse constante du budget de l'Etat, notamment de la part des investissements dont l'exécution nécessite la passation de marchés.

Toutefois, cette situation devrait appeler toute l'attention des pouvoirs publics, eu égard à tous les risques associés aux DRP et dont les plus récurrents sont les fractionnements et les collusions.

C'est ce qui fonde l'IGE à recommander, tout en appréciant les avantages découlant de cette réforme, que la phase de consultation des soumissionnaires fasse l'objet d'un encadrement plus étroit.

- Dispositif du contrôle a priori

En vue d'encadrer les DRP, ainsi que les marchés par appel d'offres ouvert, exclus du contrôle de la DCMP par l'article 141 du CMP et d'éviter les abus, le Code a prévu que, désormais, ces marchés soient soumis, pour contrôle, à l'avis de la CPM de l'autorité contractante.

Ces marchés ne sont connus de la DCMP, qu'au moment de leur immatriculation. Il y a, ainsi, une adaptation du contrôle a priori, aux impératifs de simplification et de célérité.

Toutefois, même si cette option allège opportunément les procédures, elle peut comporter des risques, dans les cas où celles-ci seraient viciées et entachées d'irrégularités.

Dans le but de prévenir la survenance de tous les risques liés à l'augmentation du nombre de marchés soustraits au contrôle de la DCMP, le CMP a érigé la CPM en organe de contrôle-qualité des dossiers de marchés des autorités contractantes.

En raison des nouvelles attributions des Cellules de Passation des Marchés publics, il conviendrait de renforcer leurs capacités et leurs moyens d'action.

☞ **Erigées en organes de contrôle-qualité, les Cellules de Passation des Marchés publics devraient être renforcées, dans leurs capacités et leurs moyens d'action.**

CONCLUSION

Le Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes de 2015, troisième du genre, a été élaboré suivant la même approche que le précédent. Ainsi, la gouvernance administrative, comme la gouvernance économique et financière de l'Etat, ont été passées en revue, tout en distinguant l'Administration centrale des administrations décentralisées.

Ce rapport constate la persistance de manquements à plusieurs niveaux, notamment dans :

- le mode de création des structures administratives ;
- la qualité des textes administratifs ;
- la gestion financière et comptable des entreprises publiques.

D'un point de vue thématique, un intérêt particulier a été accordé à la gestion foncière, en raison des enjeux multiformes qui s'attachent à la terre. Sur la base des cas relevés dans le rapport, plusieurs propositions ont été émises et portant, essentiellement, sur l'adoption de mesures légales, ou sur le renforcement des capacités organisationnelles et fonctionnelles de l'Administration des Impôts et des Domaines.

Toutefois, la récurrence et l'ampleur des contentieux, connus ou non de la Justice, appellent d'autres réponses structurelles que la Commission nationale de Réforme foncière pourrait contribuer à identifier.

Par ailleurs, dans la quasi-totalité des entités contrôlées, des carences récurrentes ont été relevées dans la gestion des archives,

se traduisant, parfois, par la disparition totale de documents, y compris de documents financiers et comptables.

Au regard de la diversité des agents de la Fonction publique et des autres administrations, il ne serait donc pas sans intérêt de renforcer leurs niveaux d'information et de déontologie, par l'édition de recueils de textes et l'élaboration de codes d'éthique.

Il est également apparu, la persistance du recours au décret portant répartition des services de l'Etat pour créer et dissoudre des entités administratives ou modifier leurs dénominations. Employé pour créer des agences d'exécution, ce procédé est même porteur de risques pour l'Etat qui se délie ainsi, de l'obligation légale d'étudier l'opportunité du recours à la formule de l'agence.

Cette absence de justification préalable de la pertinence de la création d'une agence aurait pu être corrigée par la suite, si la Commission d'Evaluation des agences d'exécution fonctionnait de manière optimale.

Sur un autre plan, les insuffisances notées dans la qualité des textes législatifs et réglementaires demeurent, ce qui témoigne du non-respect de leur circuit d'adoption. Les étapes constitutives de ce circuit sont autant de points de contrôle, pour s'assurer de la qualité, comme de la légalité, des projets de texte. C'est pourquoi, la récente décision d'une saisine plus fréquente par le Gouvernement, de l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême, est à saluer.

Quant à la gouvernance économique et financière, le rapport démontre que, dans une opération de privatisation, l'Etat ne s'est pas donné les moyens de sauvegarder ses intérêts. Les errements et la relative léthargie de la Commission de Suivi des engage-

ments réciproques de l'Etat et du repreneur, ont été parmi les causes les plus prégnantes des résultats mitigés de cette privatisation.

L'inefficacité des commissions de suivi est, du reste, un défaut majeur, dans les processus de privatisation menés par l'Etat, ces dernières années. Il y a donc là matière à réflexion.

Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur les dispositions à prendre, en vue d'atténuer les risques découlant des systèmes actuels de production des cartes nationales d'identité et des passeports numérisés.

Ces systèmes, mis en œuvre dans le cadre de contrats conclus entre l'Etat et des sociétés étrangères, placent le Sénégal dans une relative vulnérabilité vis-à-vis de ces entreprises, tant sur le plan de la sécurité nationale, que sur celui de la protection des données personnelles des citoyens.

Pour ce type de contrats qui engagent l'Etat sur de longues périodes et qui portent sur des secteurs stratégiques, il serait judicieux de mettre en place des mécanismes de prévention des risques.

C'est dans le même esprit que le rapport décline diverses recommandations concernant la commande publique, suite à la récente réforme du Code des Marchés publics.

En définitive, le rapport public de 2015 soulève des questions essentiellement liées à l'application des textes par les agents de l'Etat, à la qualité du contrôle au sein de l'Administration et à l'efficacité de la gouvernance publique, tout comme des politiques publiques elles-mêmes.

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

Achevé d'imprimer sur les presses
de l'Imprimerie Saint-Paul - Dakar
Juin 2015