

République du Sénégal
Un Peuple - Un But- Une Foi

Présidence de la République
Inspection générale d'État



FAITS SAILLANTS
du Rapport public sur l'état
de la gouvernance et
de la reddition des comptes



Juillet 2014

République du Sénégal
Un Peuple-Un But-Une Foi

Présidence de la République
Inspection générale d’Etat

FAITS SAILLANTS
du Rapport public sur l’Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

Juillet 2014

© **Inspection générale d'Etat**
Présidence de la République
Avenue Léopold Sédar Senghor
BP 4026 - Dakar Sénégal
Tél (221) 33 823 14 60 / 33 889 35 36
Fax (221) 33 821 15 78
<https://www.ige.sn>

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	5
---------------------------	----------

PREMIERE PARTIE :

PRESENTATION DE L'INSPECTION

GENERALE D'ETAT (IGE)	7
------------------------------------	----------

1. De l'Inspection générale d'Etat (IGE)	9
2. Modalités d'intervention de l'IGE	10
3. Objectifs visés par l'IGE	11
4. Entités, activités ou fonctions soumises au contrôle de l'IGE	13
5. Organisation de l'IGE	14
6. Moyens d'action de l'IGE	15
7. Système de valeurs et normes professionnelles de l'IGE	15
8. Contrôle de l'IGE	16
9. Partenaires de l'IGE	17

DEUXIEME PARTIE :

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET

RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTION

GENERALE D'ETAT	21
------------------------------	-----------

AVANT-PROPOS

La loi portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat impose au Vérificateur général du Sénégal de présenter, chaque année, au Président de la République, un Rapport sur l'Etat de la Gouvernance et de la Reddition des Comptes.

La présente brochure, qui le résume, expose les faits saillants des constatations et recommandations contenues dans l'édition de juillet 2014 dudit rapport. Elle comporte deux parties :

- I- Présentation de l'Inspection générale d'Etat
- II- Principales constatations et recommandations.



Le Vérificateur général du Sénégal

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. Collin'.

François Collin

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT (IGE)



1. De l'Inspection générale d'Etat (IGE)

L'Inspection générale d'Etat (IGE) est une Institution supérieure de Contrôle de l'Ordre administratif (ISCOA), placée sous l'autorité directe et exclusive du Président de la République.

Pour sa gestion administrative et financière, l'Inspection générale d'Etat est rattachée au Cabinet du Président de la République.

Elle est dirigée par un Inspecteur général d'Etat qui porte le titre de Vérificateur général du Sénégal (VGS), nommé par décret, pour une durée de sept (7) ans, non renouvelable, parmi les Inspecteurs généraux d'Etat membres du corps.

Le Vérificateur général du Sénégal est secondé par un Vérificateur général adjoint du Sénégal (VGA), nommé par décret, sans limitation de durée, sur proposition du Vérificateur général, parmi les Inspecteurs généraux d'Etat membres du corps.

Une loi et un ensemble de textes réglementaires fixent l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat, le statut des Inspecteurs généraux d'Etat, notamment les conditions de leur recrutement, le déroulement de leur carrière, leur système de rémunération et de motivation, leurs pouvoirs d'investigation, les sujétions particulières qui leur sont imposées, la protection spéciale dont ils bénéficient, ainsi que les principes et normes, comme l'indépendance, la compétence et l'objectivité, devant guider leurs activités professionnelles.

2. Modalités d'intervention de l'Inspection générale d'Etat

Le Président de la République a le pouvoir d'ordonner des missions à l'Inspection générale d'Etat. Sur proposition du Vérificateur Général du Sénégal, il délivre des ordres de mission aux Inspecteurs généraux d'Etat désignés. Le Vérificateur Général du Sénégal dispose d'un pouvoir d'auto-saisine.

Les missions de l'Inspection générale d'Etat ont un caractère inopiné. Toutefois, les vérifications de l'optimisation des ressources et les missions d'audit peuvent être planifiées avec les entités, à l'exception des audits relatifs à la fraude.

Ces missions proviennent de trois sources :

- les missions prévues dans le plan ou programme annuel arrêté par l'Assemblée générale des Inspecteurs généraux d'Etat et approuvé par le Président de la République ; elles sont essentiellement fondées sur une approche risque ;
- les missions ponctuelles ordonnées par le Président de la République ;
- les missions d'auto-saisine du Vérificateur général du Sénégal, fondées sur des allégations de fraude, de gaspillage, d'abus et de corruption (FGAC) ou sur toute autre raison jugée valable.

L'Inspection générale d'Etat produit plusieurs types de rapport :

- des rapports d'inspection, désignés sous le vocable de vérification administrative et financière (VAF) ;
- des rapports de vérification intégrée, en particulier la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) ;
- des rapports d'audit interne supérieur (AIS) ;
- un rapport annuel sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes ;

- des rapports d'études ;
- des rapports d'enquêtes et d'investigations.

Les rapports de l'Inspection générale d'Etat sont destinés au Président de la République qui seul peut, selon le cas, décider de leur déclassification, lorsqu'ils sont classés « secret défense », ou de leur diffusion.

3. Objectifs visés par l'Inspection générale d'Etat

L'Inspection générale d'Etat vise la promotion d'une gouvernance de qualité à travers **quatre (04) principaux actes d'intervention**.

☞ ***La prévention et la lutte contre le gaspillage, les abus, la fraude et la corruption, notamment par :***

- l'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers au moyen de propositions tendant à l'allégement et à la simplification des procédures et des formalités administratives, en vue d'accroître l'efficacité des administrations publiques ;
- l'évaluation des politiques et des programmes publics afin d'optimiser leur rendement et leurs résultats ;
- la protection et l'optimisation des fonds publics ;
- le renforcement de la lutte contre la corruption ainsi que la transparence dans les procédures.

☞ ***L'instauration d'une culture de reddition des comptes et d'imputabilité dans la gestion des affaires publiques notamment par :***

- l'information du Président de la République sur la qualité de la gestion des affaires publiques ;
- la promotion de la bonne gouvernance d'entreprises publiques, ainsi que le renforcement des capacités managériales des dirigeants et des gestionnaires.

☞ *Le bon fonctionnement et l'amélioration de la qualité des services publics notamment à travers les interventions ci-après :*

- le contrôle de l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable des services publics ;
- l'appréciation, à l'occasion de missions d'audit, notamment de l'audit interne supérieur (AIS), de la qualité du fonctionnement des services, de la manière dont ils sont gérés et de leurs résultats ;
- la vérification de l'utilisation optimale des ressources, des biens et services des entités vérifiées ;
- la vérification des états financiers annuels des organismes ou des entreprises du secteur parapublic ;
- le contrôle de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat à l'intérieur comme à l'extérieur du Sénégal ;
- l'évaluation des projets, des programmes et des plans des entités vérifiées ;
- la vérification de l'utilisation optimale des crédits publics et de la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, des régisseurs et des comptables des deniers et des matières ;
- la vérification et l'évaluation des projets de développement, des Agences et Autorités de régulation, des programmes et des fonds ;
- la vérification des conditions d'utilisation et de gestion des subventions et des fonds publics alloués à des entités publiques ou privées ;
- l'audit des systèmes et des pratiques de gestion, en vue d'en apprécier la pertinence et de proposer toutes mesures aptes à simplifier les procédures et formalités, améliorer la qualité des services publics, abaisser leurs coûts de fonctionnement et accroître leur efficacité et leur efficience ;

- l'émission d'avis sur les projets de lois, d'ordonnances, de décrets, de règlements, d'instructions et d'autres affaires qui lui sont soumises par le Président de la République ou le Premier Ministre ;
- la réalisation d'études et de recherches relatives notamment à l'organisation et au fonctionnement des services publics ;
- la supervision des passations de service entre les membres du Gouvernement et de toute autre passation de service prescrite par le Président de la République.

☞ ***L'impulsion, la supervision et la coordination du contrôle administratif et financier non juridictionnel, notamment à travers les interventions ci-après :***

- l'audit de la fonction de contrôle interne conduisant à la proposition de toutes mesures visant l'amélioration de son efficacité ;
- la vérification du bon fonctionnement du service du Contrôle financier, du Contrôle des opérations financières et des inspections internes qui sont tenues de lui transmettre, leurs programmes de vérification. Les rapports issus des missions de vérification et d'audit de ces organismes sont transmis simultanément au ministre responsable et à l'Inspection générale d'Etat ;
- la conduite ou la supervision des missions de vérification, d'audit ou d'enquête auxquelles elle participe.

4. Entités, activités ou fonctions soumises au contrôle de l'Inspection générale d'Etat

Les missions de l'IGE, en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle de l'Ordre administratif (ISCOA), s'exercent sur :

- l'ensemble des services publics de l'Etat, quel que soit leur mode de gestion (services en régie, services concédés ou organismes autonomes) ou leur localisation géographique ;

- les entités publiques et parapubliques ;
- la gestion administrative et financière des Institutions de la République ;
- les établissements publics, quel que soit leur statut ou leur appellation ;
- les collectivités locales et leurs établissements publics ;
- la gestion administrative et financière de l'Armée, de la Gendarmerie, du Groupement national des Sapeurs Pompiers et des corps paramilitaires ;
- la gestion administrative et financière des services judiciaires ;
- les entreprises du secteur parapublic et les personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- les organismes, les associations ou les fonctions faisant appel à la générosité du public ;
- les projets de développement, les agences, les programmes et les fonds ;
- toute personne et tout organisme qui exercent une charge au nom de l'Etat, notamment les officiers publics ou ministériels ;
- les rapports entre les institutions ou agents contrôlés et les tiers, notamment avec les organismes bancaires, publics ou privés. Dans ce dernier cas, le secret professionnel ne peut leur être opposé.

5. Organisation de l'Inspection générale d'Etat

Outre le Cabinet du VGS, l'IGE comprend des divisions et des instances de concertation. A côté des instances de concertation, de normalisation et de régulation, telles l'Assemblée générale, les commissions et comités, l'IGE a opté pour une organisation «Métier», tenant compte des divers domaines d'intervention, en matière de contrôle supérieur que le législateur lui a reconnu.

6. Moyens d'action de l'Inspection générale d'Etat

Moyens humains :

- 46 Inspecteurs généraux d'Etat, dont 10 en sortie provisoire ;
- 11 Assistants de vérification ;
- 23 agents administratifs et techniques.

Moyens financiers :

Un budget compris entre 800.700.000 et 1.600.000.000 de francs CFA. Ce budget ou fonds d'intervention est géré à travers un compte de dépôt ouvert au Trésor public.

Moyens matériels et techniques :

L'IGE s'appuie sur des moyens matériels et techniques mis à disposition par l'Etat. Elle dispose notamment :

- d'un système d'informations (site Web, réseau Intranet, diverses applications informatiques pour la gestion des deniers, de la comptabilité des matières, des directives et des sanctions ;
- d'une gestion électronique de données (GED) ;
- de bases de données (data warehouse) ;
- d'un système de coordination et de suivi des missions.

7. Système de valeurs et normes professionnelles de l'Inspection générale d'Etat

La loi portant statut des Inspecteurs généraux d'Etat, les normes et pratiques propres à l'IGE, les principes et normes de qualification et de travail généralement reconnus en matière d'inspection, de vérification, d'audit, d'enquête et d'évaluation constituent les principales références professionnelles de l'IGE.

Le Plan stratégique 2007-2009 et 2011-2013 déclinait le système de valeurs et l'approche par les risques à travers la mise en œuvre d'un Programme d'Assurance et d'Amélioration Qualité (PAAQ) qui a débouché sur :

- l'élaboration d'un Code de Déontologie et d'Ethique ;
- l'élaboration d'une Charte de l'Audit et du Contrôle ;
- la mise en place d'un dispositif de contrôle qualité avec l'institution d'un Comité de lecture et de contrôle qualité ;
- l'élaboration d'une politique de gestion des risques, avec une cartographie des risques et des dispositifs de contrôle interne ;
- la confection d'une plaquette de présentation de l'IGE, afin de mieux la faire connaître, dans le cadre d'une meilleure communication.

Au total, l'IGE est consciente que la sauvegarde de son image et de sa réputation d'institution administrative crédible et performante passe, sans nul doute, par le respect scrupuleux des normes professionnelles généralement admises, comme la compétence et la conscience professionnelle, l'indépendance et l'objectivité, les bons jugements professionnels, la bonne gouvernance interne et la démarche qualité, afin que ses rapports apportent une réelle valeur ajoutée à la gouvernance publique.

8. Contrôle de l'Inspection générale d'Etat

L'Inspection générale d'Etat est soumise à deux formes de contrôle : interne et externe.

Au plan interne : une structure comprenant, au moins un auditeur interne, un contrôleur interne et des assistants de vérification, vérifie de façon permanente la gestion budgétaire, financière et comptable de l'IGE et procède à des audits et évaluations périodiques.

Les travaux de vérification, d'inspection, d'audit, d'enquête et d'investigation sont également soumis à un dispositif de contrôle qualité.

Au plan externe : la gestion administrative, financière et comptable de l'Inspection générale d'Etat est soumise à des audits externes, en vue de s'assurer que la gouvernance du contrôle interne de l'institution demeure transparente et performante.

L'Inspection générale d'Etat est ainsi soumise à des contrôles et évaluations externes, y compris l'évaluation par les pairs, afin de s'assurer que ses activités sont conformes aux normes internationales, au Code de Déontologie et d'Ethique, ainsi qu'aux objectifs de l'Inspection générale d'Etat et de l'audit. Cette évaluation externe peut se faire dans le cadre du Forum des Inspections générales d'Etat d'Afrique et Institutions similaires (FIGE) ou à l'initiative de toute autre organisation africaine ou internationale.

9. Partenaires de l'Inspection générale d'Etat

⇒ *Au plan international*

- Partenariat entre l'Inspection générale d'Etat du Sénégal, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (CCAF-FCVI), les Bureaux du Vérificateur général du Québec (VGQ) et ceux du Vérificateur général du Canada (VGC) ;
- participation de l'IGE au Programme international de la CCAF-FCVI ;
- stage en vérification de l'optimisation des ressources (VOR) et visites de travail aux Bureaux du VGQ et du VGC ;
- réforme de l'IGE et pratiques professionnelles inspirées du modèle canadien.

- Le leadership africain de l'IGE s'est affirmé à travers la coopération avec les IGE des pays d'Afrique ci-après :
 - Angola,
 - Côte-d'Ivoire,
 - Djibouti,
 - Guinée,
 - Mauritanie.
- Développement de la coopération Sud/Sud, avec la création du Forum des Inspections générales d'Etat d'Afrique et des Institutions similaires (FIGE) dont l'IGE du Sénégal est membre fondateur et renforcement de son leadership africain en matière de contrôle supérieur de l'Etat.
- Partenariat avec les services de la Commission européenne, notamment l'Office européen de Lutte anti-fraude (OLAF) et l'Office d'aide extérieure (AIDCO), consacré par la signature d'arrangements (accords) de coopération administrative en 2007.

La coopération avec l'OLAF et AIDCO a donné des résultats significatifs, utiles pour renforcer les capacités des Inspecteurs ou Contrôleurs généraux, des Auditeurs, des Vérificateurs et Enquêteurs africains.

Par ailleurs, il peut être inscrit, au titre de ce processus de développement continu du partenariat, un début de coopération avec la Banque européenne d'Investissement (BEI), ainsi qu'avec la Banque mondiale et une coopération, en expansion, avec les partenaires américains de l'Association des Inspecteurs généraux des Etats-Unis, de John Jay College of Criminal Justice de la Cité universitaire de New-York qui autorise de bonnes perspectives.

En effet, depuis le mois d'août 2011, par un pilotage conjoint du FIGE et du John Jay College of Criminal Justice, est envisagée une

revue par les pairs, voire une évaluation conjointe qui sera généralisée à toutes les IGE d'Afrique membres du FIGE, dès l'achèvement de la phase-test.

L'un des projets phares de la coopération est la construction d'un Centre de formation des métiers du FIGE, en Côte-d'Ivoire. Ce projet est soutenu par John Jay College of Criminal Justice et la Banque européenne d'Investissement (BEI) et a démarré, avec la mise à la disposition du FIGE, par les autorités ivoiriennes, de locaux au sein de l'Institut national polytechnique Houphouët-Boigny de Yamoussoukro, ainsi que d'une assiette foncière pour construire ledit centre.

Au plan interne

Il y a lieu de noter la coopération et le partenariat féconds entre l'IGE et la Cour des Comptes et le Contrôle financier. Par ailleurs, l'IGE assure la coordination des activités des Inspections internes des Ministères. L'objectif visé est d'assurer une meilleure complémentarité entre les organes de contrôle de l'Etat.

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Thématique	Secteur	Problématique	Recommandations
Gouvernance administrative	Administration centrale	⇒ Création et organisation des services : • création de services, de manière récurrente, au moyen inapproprié du décret portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères ; • existence de services qui, paradoxalement, ne figurent pas dans les organigrammes de leurs ministères de rattachement et, de surcroît, ne disposent pas d'actes réglementaires les organisant ; • défaut de mise à jour des décrets portant organisation de certains ministères qui, de ce fait, ne prennent pas en compte des structures existantes, ou dont les dénominations voire les missions ont été modifiées ; • manque d'opérationnalité de services créés ; • existence concomitante, dans certains secteurs,	⇒ Mettre en place, au plus haut niveau de l'Etat, un dispositif pertinent de validation de toutes les mesures relatives à la création ou à la migration des services, avec pour missions essentielles : • de veiller à ce que la répartition des services se fasse entre grandes entités homogènes aux compétences bien définies ; • de mettre en place des circuits administratifs simples et cohérents ; • d'adapter, en cas de besoins nouveaux, les structures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles ; • de proscrire l'éclatement d'attributions entre des structures trop nombreuses, obstacle à la clarté des missions, à la cohérence et à la capacité d'arbitrage de l'Etat. ⇒ Elaborer un texte général régissant, entre autres : • les conditions de création, d'organisation et d'administration des services de l'Etat ;

		de services centraux et d'administrations décentralisées ayant les mêmes missions ; • création sans fondement rationnel, de divisions, à la place de bureaux, et d'autres structures dont la nécessité et la pertinence ne sont pas avérées.	• les conditions d'élaboration et de mise à jour des organigrammes et, notamment, l'évaluation de l'incidence financière des projets de réforme de structures ; • la rationalisation des effectifs, en établissant les critères d'appréciation pour les créations d'emplois ; • la recherche d'une meilleure articulation entre le budget et les organigrammes.
Gouvernance administrative	Administration centrale	⇒ Activités des services : • inobservation récurrente des normes en matière de rédaction administrative ; • violation régulière des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ; • nomination à de hautes fonctions, de personnes ne remplissant pas les critères requis : qualité de fonctionnaire, appartenance à la hiérarchie exigée, personnes sous le coup de sanctions suite à des rapports de l'IGE, personnes antérieurement admises au départ volontaire, etc. ; • défaut de convocation de l'Inspection générale	⇒ Revisiter et, au besoin, rééditer et vulgariser les dispositions réglementaires relatives à la rédaction administrative, notamment : • la Note sur la rédaction (Journal officiel du 21 février 1966) ; • la Circulaire présidentielle n° 659/PR/SP du 19 Mars 1975 sur l'emploi des majuscules et des minuscules et l'orthographe des noms propres commençant par M ou N et une consonne ; • la Note présidentielle n° 464/PR/SP du 12 février 1976 sur l'emploi des majuscules et la concordance des temps ; • la Circulaire présidentielle n° 1596 PR/SG/JUR du 17 juillet 1980 relative à l'emploi des

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

		d'Etat aux conseils inter-ministériels, en méconnaissance de l'article 4 du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement, modifié.	majuscules et des virgules et réglementant la structure et la modification des textes réglementaires. ⇒ Renforcer le contrôle interne et le suivi des décisions ⇒ Restituer au Premier ministre la prérogative de proposer au Chef de l'Etat les secrétaires généraux de ministères à nommer ; ⇒ Mettre un terme à la pratique consistant à changer de secrétaire général à chaque nomination d'un nouveau ministre ; ⇒ Veiller au respect des circuits des visas et procédures qui doivent être analysés comme des niveaux de contrôle interne, destinés à amoindrir la probabilité de survenance d'un risque ; ⇒ Recueillir l'avis de l'IGE, avant toute nomination à certaines hautes fonctions administratives, conformément à la tradition ; ⇒ Associer les organes et corps de contrôle à certains travaux, comme l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires. ⇒ Actualiser la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises
--	--	---	--

Gouvernance administrative	Secteur parapublic	⇒ Organisation des structures et cadre juridique: • absence régulière de comités spécialisés (comités d'audit, de formulation stratégique, de rémunération, etc.) ; • inefficacité de la gestion organisationnelle, du fait d'organigrammes inopérants ; • obsolescence de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.	du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, ainsi que la loi n° 84-46 du 16 août 1984 fixant les modalités de liquidation des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte.
Gouvernance administrative	Secteur parapublic	⇒ Fonctionnement : • désignation de Présidents de Conseil d'Administration sur la base de critères souvent sans rapport avec la compétence ; • choix de certains membres de Conseils d'Administration n'ayant ni les compétences ni l'expérience requises pour l'exercice de leurs missions ; • manque de responsabilité et défaut d'éthique de certains membres de Conseils d'Administra-	⇒ Reconfigurer les Conseils d'Administration par le choix systématique d'administrateurs ayant les profils requis et renforcer régulièrement leurs capacités; ⇒ Renforcer la fonction de contrôle du Contrôleur financier à l'égard des entreprises publiques ; ⇒ Redynamiser le contrôle interne, au sein des entreprises du secteur parapublic ; ⇒ Généraliser la pratique des codes de déontologie et d'éthique, au sein des entreprises du secteur parapublic.

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

		tion et de Conseils de Surveillance qui acceptent des avantages indus ; • prise d'actes de gestion inappropriés ou irréguliers par certains Directeurs généraux d'entreprises publiques ; • faible maîtrise par certains Directeurs généraux de risques juridiques liés à des conventions avec des privés internationaux ou à des contrats de travail ; • absence de planification dans la gestion des ressources humaines (recrutements, affectations, système de rémunération, etc.).	
Gouvernance administrative	Agences d'exécution	⇒ Organisation et cadre juridique : • recours inadéquat au décret de répartition des services de services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères, pour soit créer des agences, soit modifier leurs dénominations ou leurs tutelles techniques ; • absence d'indication précise sur toutes les structures (similaires aux	⇒ Veiller à prendre des actes juridiques spécifiques pour créer ou modifier les dispositions concernant les agences et, ainsi, éviter le recours inapproprié au décret portant répartition des services de l'Etat ; ⇒ Définir, avec précision, toutes les structures administratives entrant dans le champ de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution ; ⇒ Poursuivre le travail de rationalisation des agences, engagé en 2009 et renforcé en 2012, à

		agences) censées être régies par la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution.	travers leur évaluation et la suppression d'un certain nombre d'entre elles.
Gouvernance administrative	Agences d'exécution	⇒ Fonctionnement : • déficiences des autorités de tutelle : absence généralisée de contrats de performance ; • fréquence irrégulière des sessions ordinaires des conseils de surveillance ; • absence fréquente ou inapplication, lorsqu'ils existent, de manuels de procédure ; • octroi de rémunérations aux personnels sur des bases souvent subjectives, sans lien avec les niveaux d'étude ou de qualification des intéressés ; • manquements substantiels dans l'emploi de personnels relevant de la Fonction publique : des personnels de l'Etat en service dans les agences ne disposent pas toujours des actes réglementaires appropriés.	Faire appliquer, par les administrations de tutelle, les dispositions de la loi d'orientation du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution et celles de son décret d'application qui obligent à : • procéder, avant toute décision de création, à une étude préalable d'opportunité et d'impact, garantissant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence ; • rendre systématique la signature de contrats de performance entre l'Etat et les agences d'exécution ; • veiller à ce que la Commission d'évaluation des agences d'exécution procède au suivi annuel des contrats de performance. ⇒ Appliquer la réglementation relative au fonctionnement des agences d'exécution, en particulier les dispositions relatives à la périodicité des réunions de leurs organes délibérants ; Renforcer les capacités des membres des conseils de surveillance des agences ;

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

Gouvernance administrative	Collectivités locales	⇒ Organisation des services : • caractère inopérant des organigrammes, les postes prévus n'étant souvent pas pourvus ; • absence d'une véritable gestion des ressources humaines, du fait de l'inexistence quasi-systématique de services dédiés à cette fonction ; • inexistence, dans la plupart des collectivités locales, de services techniques propres, nonobstant les Agences régionales de Développement ; • défaut de dispositif de contrôle interne.	⇒ Saisir l'opportunité qu'offre l'Acte III de la Décentralisation pour apporter des changements significatifs aux dysfonctionnements constatés au niveau des collectivités locales. Pour une mise en œuvre diligente et efficace de cette réforme, il est proposé de : • veiller à une identification exhaustive des textes législatifs et réglementaires à adopter ou à réviser ; • procéder, avec diligence, aux changements requis ; • veiller au bon fonctionnement du Conseil national de Développement des Collectivités locales dont la vocation principale est d'établir le bilan de l'évolution de ces entités décentralisées ; • respecter les dispositions de l'article 248 du Code général des Collectivités locales qui oblige le Gouvernement à soumettre, chaque année, à l'Assemblée nationale, qui en débat, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente ; • procéder à l'adaptation de l'organisation des services de l'Etat à la décentralisation, par un
----------------------------	-----------------------	--	---

			renforcement substantiel de la déconcentration.
Gouvernance administrative	Collectivités locales	Fonctionnement des organes et des services : • tenue irrégulière des sessions ordinaires des organes délibérants, ainsi que des réunions des commissions techniques créées au sein des collectivités locales ; • défaillances dans la tenue des registres de délibération, souvent non cotés et non paraphés par les représentants de l'Etat ou, parfois, non signés par le Président et un des conseillers présents. Il en est de même pour les procès-verbaux de réunion qui sont rarement signés par les conseillers ; • prépondérance dans les effectifs de personnels peu qualifiés ; • dysfonctionnements dans l'organisation des services de l'état civil, ainsi que dans la gestion et la conservation des actes d'état civil ; • manquements manifestes dans la tenue de la comptabilité des matières ; • acquisition par certains exécutifs locaux de véhicules d'occasion, en	⇒ Donner une impulsion forte à la formation des élus locaux et des autres acteurs de la décentralisation ; ⇒ Apporter une attention particulière à la dévolution des biens et des personnels des régions supprimées et à la gestion de l'état-civil ; ⇒ Prévenir tout risque de confusion dans la gestion des équipements marchands au niveau des villes ; ⇒ Encadrer les recrutements en personnels des nouvelles communes, de manière à prévenir tout abus et dérapage sur la masse salariale ; ⇒ Poursuivre, avec célérité et efficacité, l'audit des personnels des collectivités locales ; ⇒ Elaborer les organigrammes-types des collectivités locales.

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

		violation du Code des Marchés publics et de la réglementation sur les véhicules administratifs, et multiples abus dans les dotations de carburant ; • violation des procédures d'affectation des terres du domaine national ; • immixtion d'agents des collectivités locales, dans le recouvrement de certaines taxes devant être perçues par les services du Trésor.	
Gouvernance économique et financière	Administration centrale	⇒ Gestion foncière ; • dilapidation de ressources foncières et enrichissement sans cause de particuliers ; • violations de la loi, aussi bien en ce qui concerne les attributions de parcelles par voie de bail, qu'en ce qui concerne les cessions directes de terrains ; • non perception de recettes fiscales et absence de protection des intérêts de l'Etat ; • défaut de mise à jour des livres fonciers.	⇒ Sauvegarder les ressources foncières pour prendre en charge les besoins en matière d'habitat, d'exploitation familiale et d'agro-business, tout en veillant à la préservation de l'environnement et au développement durable. A cet effet : • introduire dans les textes régissant le domaine privé de l'Etat, des dispositions dont le but serait d'encadrer formellement les transactions impliquant l'Etat et ses démembrements et ayant pour objet la cession de ressources foncières en contrepartie de services, travaux ou prestations ; • veiller, en particulier, lors de l'établissement de contrats de vente, à l'application stricte des

			dispositions de la loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage d'habitation situés en zones urbaines, ainsi que celles de la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial, de leurs décrets d'application ainsi que de l'arrêté ministériel n° 2781/MEF/DGID du 22 mars 2010 portant barème des prix de vente des terrains domaniaux; • prendre une circulaire pour rappeler et préciser les objectifs et les conditions d'application de la loi n° 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage d'habitation situés en zone urbaine et de la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial ; • introduire dans les textes régissant le domaine privé de l'Etat, des dispositions pour régler l'acquisition de terrains par les démembrements de l'Etat, auprès de personnes physiques ou morales ;
--	--	--	--

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

			• mettre en place une disposition restreignant les conditions de cession par les promoteurs immobiliers et industriels de terrains nus qui leur auront été attribués par l'Etat ; • veiller à la bonne tenue et à la mise à jour régulière des livres fonciers.
Gouvernance économique et financière	Administrative centrale	⇒ Gestion des ressources minières : • confusion des rôles entre les services de la Direction des Mines et le Cabinet du Ministre de tutelle ; • déficit de contrôle et de suivi imputable au sous-effectif des services régionaux des mines et de l'inadéquation entre les compétences disponibles et les qualifications requises ; • clauses des conventions minières préjudiciables aux intérêts de l'Etat ; • violations systématiques du Code minier pour ce qui est des mesures de préservation de l'environnement et de réhabilitation des sites miniers ; • défaut de réalisation par les titulaires de permis des programmes sociaux devant assurer des retombées positives pour les populations locales ;	⇒ Doter les services opérationnels des Mines et de la Géologie, d'effectifs, de compétences et de moyens logistiques appropriés, afin de leur permettre de faire face convenablement à leurs missions ; ⇒ Conférer aux services techniques compétents le plein exercice de leurs prérogatives en matière d'instruction des demandes d'attribution de titres ; ⇒ Assurer le suivi de l'application correcte et intégrale des conventions minières ; ⇒ Rationaliser les dépenses fiscales consenties dans le secteur minier, en les ciblant et en les limitant, aussi bien dans leur durée que leur portée. Dans ce cadre, il convient : • d'identifier les domaines où de telles mesures s'avèrent indispensables, de même que les catégories d'impôt dont

		• modicité des ressources générées pour l'Etat par l'exploitation des ressources minières, comparativement aux importantes exonérations fiscales et douanières accordées.	l'exonération aurait un effet incitatif sur la réalisation des investissements ; • de mettre en place une fiscalité adaptée au secteur.
Gouvernance économique et financière	Administrative centrale	⇒ Gestion de l'électricité: • faiblesse de la capacité de production de la SENELEC, résultant de la vétusté de son infrastructure technique ; • forte dépendance de cette société au pétrole dont le niveau élevé des prix et les fluctuations exercent une pression insupportable sur l'exploitation ; • situation de monopole de la Société africaine de Raffinage (SAR) dans l'approvisionnement de la SENELEC en combustible ; • absence de restrictions quantitatives ou temporelles au financement du combustible destiné à la SENELEC, par le canal du FSE ; • application limitée du décret n° 2011-160 du 28 janvier 2011 portant interdiction de l'importation et de la production au Sénégal, des lampes à incandescence et	⇒ Restructurer les entreprises du secteur : SENELEC, SAR, PETROSEN ; ⇒ Rationaliser la sécurisation de l'approvisionnement en combustible de la SENELEC financé par le Fonds spécial de Soutien à l'Energie (FSE), par l'introduction de restrictions quantitatives ou temporelles de ce financement ; ⇒ Mettre un terme à la tyrannie actuelle du pétrole dans le mode de production de l'énergie électrique, en améliorant le mix énergétique par la diversification des sources d'énergie ; ⇒ Mettre en œuvre une véritable politique de maîtrise de la demande, en veillant à l'application stricte de la réglementation interdisant l'importation des lampes à incandescence et promouvant la fabrication et l'importation des lampes à basse consommation ;

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

Gouvernance économique et financière	Administrative centrale	promotion des lampes à économie d'énergie ; ⇒ Commande publique/ Contractualisation de la gestion de services publics: • violations récurrentes des dispositions du Code des marchés publics ou recours à une réglementation inappropriée (loi CET) dans le but d'éviter l'appel à la concurrence ; • absence d'études approfondies pour mieux cerner la configuration de projets ; • défaut d'implication de l'expertise nationale, dans les études préalables et la réalisation de certains projets ; • préjudice économique subi par l'Etat, au profit de concessionnaires, du fait des clauses léonines de certaines conventions; • soustraction de certaines entreprises publiques, du cadre juridique général applicable à la commande publique ; • divergences d'interprétations quant à la soumission de certaines institutions au Code des Marchés publics.	⇒ Proscrire la location onéreuse de groupes électrogènes, telle qu'elle fut réalisée en 2011 et 2012. ⇒ Améliorer les pratiques de passation des Marchés publics. A cet effet : • veiller à la nomination et à l'habilitation, conformément à l'article 27 du Code des Marchés publics, des personnes responsabilisées dans ce domaine ; • faire prévaloir une réelle transparence dans le déroulement des procédures, à travers la mise en œuvre d'une large publicité, selon les exigences prescrites pour chaque phase ; • éviter la surfacturation des marchés et la récurrence des avenants, au moyen d'une bonne planification et d'une bonne programmation ; • s'assurer, au regard de la nature de la commande, de la conformité des modes et procédures utilisées avec la réglementation et éviter ainsi des retards préjudiciables à l'exécution des marchés ; ⇒ Préserver les intérêts de l'Etat dans les délégations de services publics et les contrats de partenariat. Dans ce sens :
--------------------------------------	-------------------------	---	---

			• assurer des études approfondies pour mieux cerner la configuration des contrats ; • mener les études et évaluations nécessaires en rapport avec l'amortissement de l'investissement et la rémunération du capital ; • veiller à une plus grande implication de l'expertise nationale, dans les études préalables et du secteur privé national pour la réalisation de certains projets ; • veiller à ne pas cautionner les clauses léonines de certaines conventions au détriment de l'Etat, partie concédante ; • prévoir systématiquement dans les conventions une structure chargée du suivi de leur mise en œuvre ; • inviter les organes majeurs chargés de l'exécution de la commande publique, à mener une réflexion approfondie, de façon à distinguer clairement le champ d'application du Code des Marchés publics (CMP), de celui relatif aux contrats de partenariat public-privé.
--	--	--	--

		⇒ Gestion financière et comptable • création de caisses d'avances et ouverture de comptes bancaires, sans l'autorisation préalable du Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) ; • maniement de titres et de fonds publics, par des personnes n'ayant pas la qualité de comptable public ; • application de taux de frais de mission non conformes au groupe et à l'indice des fonctionnaires en déplacement ; • attribution de frais de mission à des personnes sans lien avec l'Administration, ni avec les démembrements de l'Etat ; • absence de comptes des matières régulièrement nommés et défaut de comptabilité des matières ; • perception de recettes et exécution de dépenses par des personnes non habilitées ; • cumul irrégulier des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; • paiement en espèces, de montants excédant cent mille (100 000) francs	⇒ Améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat par la mise en œuvre des mesures suivantes : • mettre fin à l'ouverture de comptes dans des banques sans l'autorisation préalable du MEF ; • assujettir toute décision de versement et tout virement de fonds dans ces comptes à l'existence des autorisations préalables d'ouverture de ces comptes délivrées par le MEF ; • inviter le MEF à prendre une circulaire demandant aux ministères détenteurs de comptes qui ne sont plus actifs ou qui génèrent un solde négatif, de procéder à leur clôture ; • mettre fin à la domiciliation de financements de différentes origines dans un même compte bancaire, en faisant ouvrir un compte distinct pour chaque programme ou projet et pour chaque bailleur de fonds. ⇒ Veiller à un respect plus effectif des prérogatives budgétaires de l'Assemblée nationale : • procéder à une meilleure planification budgétaire et financière, de manière à limiter le recours intempestif aux virements de crédits ;
--	--	---	--

		CFA, en violation de l'article premier de l'arrêté n° 6055 MEF/DGCPT du 22 aout 2003, pris en application de l'article 114 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique et fixant le montant des dépenses de l'Etat ; • recours abusif aux décrets d'avance entre 2007 et 2012 ; • illégalité de certains décrets d'avance au regard, notamment, de l'urgence invoquée ou de la procédure de ratification empruntée.	• éviter dans l'exécution des lois de finances les manipulations ayant pour conséquence de vider l'autorisation parlementaire de sa substance ; • mettre un terme à la pratique des « ponctions-réallocations » budgétaires et des ouvertures de crédits par le biais de décrets « confidentiels », sources de fraude, de gaspillage et de corruption ; • abolir le recours abusif aux lettres de garantie ou de « confort » adressées par le Ministre chargé des Finances à des banques privées, pour couvrir des opérations de crédit au profit d'opérateurs privés, en vue de leur permettre de financer des projets, programmes ou activités n'ayant fait l'objet d'aucune programmation budgétaire ; • veiller à ce que tous les programmes d'investissements publics soient autorisés par l'Assemblée nationale. ⇒ Encadrer les pouvoirs du Ministre de l'Economie et des Finances, en matière de décrets d'avances : • rationaliser le recours aux décrets d'avances,
--	--	--	--

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

			en associant de façon étroite l'Assemblée nationale à la prise de décisions y relatives ; • circonscrire le montant cumulé, sur une année budgétaire, des décrets d'avance pris dans une proportion raisonnable, n'excédant pas 1% du budget général. ⇒ Améliorer la gestion des ressources matérielles de l'Etat : • inviter le MEF à traiter avec célérité les dossiers concernant la nomination des comptables des matières ; • faire mettre à jour et tenir la comptabilité des matières des différents ministères et services.
Gouvernance économique et financière	Entreprises publiques (Secteur parapublic et agences)	⇒ Gestion financière et comptable : • retards récurrents dans le vote des budgets souvent adoptés par les organes délibérants, au-delà de la date fixée par le décret n° 2011-540 du 26 avril 2011 portant régime financier et comptable des établissements publics, des agences et autres organismes similaires ; • déficiences des systèmes de contrôle interne ;	⇒ Améliorer les pratiques et capacités de gestion : • respecter scrupuleusement les normes de gestion applicables aux entreprises du secteur parapublic et aux agences ; • maîtriser les charges d'exploitation, notamment la masse salariale. Elle passe, entre autres, par : - l'établissement systématique, chaque année, par

		• financement, sous couvert de dons ou de mécénat, d'activités ne relevant pas de l'objet social de l'organisme ; • versement irrégulier de sommes d'argent aux autorités de tutelle, sous couvert d'appuis dits « institutionnels » ; • non-maîtrise de la masse salariale du fait, parfois, de l'importance des effectifs, mais aussi, souvent, d'irrégularités dans la signature de certains contrats de travail ; • signature de conventions de financement avec des banques, sans l'avis préalable du Ministre de l'Economie et des Finances ; • abus dans les dotations de carburant ; • carences manifestes au niveau de la comptabilité des matières. Il a été relevé une absence de divers documents comptables, des manquements dans la tenue de la comptabilité et parfois des nominations irrégulières de comptables des matières, etc.; • violations répétées du Code des Marchés publics : ont été relevés, le défaut de mise en concurrence, ainsi que	tout directeur d'entreprise publique ou d'agence d'un rapport social retraçant l'évolution des effectifs et de la masse salariale, les plans de formation et de carrière des agents, les programmes de recrutement, ainsi que les montants des primes et autres avantages accordés, en cours d'année, aux personnels ; - l'encadrement des rémunérations des personnels des agences, suivant les catégories auxquelles appartiennent ces entités, à l'instar de ce qui a été fait pour leurs organes délibérants et exécutifs avec le décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 ; - l'édiction par le Premier Ministre d'une circulaire précisant, à l'appui des textes en vigueur en la matière, la conduite à tenir dans la fixation du régime indemnitaire des agents comptables particuliers (ACP) des agences et des entreprises du secteur parapublic. • développer les capacités d'autofinancement des agences, par la mise en œuvre de stratégies de mobilisation de ressources additionnelles à celles de l'Etat ou de
--	--	---	--

FAITS SAILLANTS du Rapport public sur l'Etat de la Gouvernance
et de la Reddition des Comptes

		l'absence de commission des marchés ou le constat d'irrégularités dans sa composition ; • prise en charge par des entreprises publiques de salaires, de frais de mission ou de titres de transport d'agents appartenant à leurs ministères de tutelle.	mesures hardies de recouvrement de leurs créances éventuelles ; • renforcer, régulièrement, les capacités des organes des entreprises publiques (organes délibérants et exécutifs), à travers une formation permanente ainsi que la diffusion d'outils didactiques sur les dispositions qui leur sont applicables. ⇒ Réviser le cadre juridique de la gouvernance des entreprises publiques. Cette révision concerne la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; ⇒ Mettre en place à cette fin, sous sa supervision, un groupe de travail.
Gouvernance économique et financière	Collectivités locales	⇒ Gestion financière et perspectives • poids excessif des charges de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement ; • déficiences dans la gestion domaniale et,	⇒ Améliorer le dispositif de contrôle des collectivités locales en mettant en œuvre les mesures qui suivent : • transmission par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, du rapport annuel sur le contrôle de légalité

		notamment, dans les opérations de lotissement ; • statut de l'Agence de Développement municipal (ADM), reconnue comme association à buts non lucratifs ; • modicité des moyens financiers alloués à l'Agence de Développement local (ADL), par rapport à ses missions ; • ampleur des dettes des collectivités locales vis-à-vis de la SENELEC, au titre de l'éclairage public, qui avaient été évaluées en septembre 2013 à quarante (40) milliards de francs CFA ; • caractère relativement limité des moyens financiers consacrés au nettoyage à Dakar, comme dans les autres régions, mettant en exergue la pertinence du développement d'un partenariat étroit entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine de la gestion des déchets.	prévu par le Code général des Collectivités locales ; • renforcement des moyens humains, matériels et financiers de l'inspection interne du Ministère chargé des Collectivités locales ; • leadership effectif de ce ministère dans la formation destinée aux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, société civile, etc.) ; • concertation régulière sur les problématiques et dysfonctionnements récurrents au niveau des collectivités locales, entre l'Inspection générale d'Etat et la Cour des Comptes. Cette concertation pourrait être élargie à d'autres organismes tels que l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC), la Cellule nationale de Traitement des Informations financières (CENTIF) et le Bureau Organisation et Méthodes (BOM).
--	--	--	---

Achevé d'imprimer sur les presses
de l'Imprimerie Saint-Paul - Dakar
Juillet 2014

