

3652

CONCERTATION NATIONALE SUR LE SERVICE PUBLIC ET LA BONNE GOUVERNANCE

COMMISSION N° II

THEME / "LA SOCIETE FACE A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE"

RAPPORT DE LA COMMISSION II

ADOpte PAR LE BUREAU DE LA CONCERTATION

PRESIDENT : **MONSIEUR ABDOULAYE DIOP,**
PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL
DE NOVASEN

VICE-PRESIDENT : **MAITRE MAME ADAMA GUEYE**
AVOCAT, PRESIDENT DU FORUM
CIVIL

RAPPORTEURS :

- **MONSIEUR AMADOU MALEINE NIANG,**
ADMINISTRATEUR ZONE FRANCHE
INDUSTRIELLE
- **MONSIEUR MOUHAMADOU MBODJ**
(FORUM CIVIL)

38 pages

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION

II. DIAGNOSTIC DE L'ADMINISTRATION : LES DYSFONCTIONNEMENTS ET LEURS CAUSES

2.1. Les Principaux facteurs de l'environnement de l'Administration Publique qui affectent son fonctionnement

- 2.1.1. *L'impact négatif du fait politique sur l'Administration*
- 2.1.2. *Les effets négatifs sur l'Administration des rapports politiques entre les Autorités Publiques et les Chefs Religieux*
- 2.1.3. *Dysfonctionnements introduits au sein de l'Administration par l'intervention Des bailleurs de fonds*
- 2.1.4. *Les conséquences du chevauchement des compétences entre l'Exécutif et la Justice*
- 2.1.5. *L'influence négative des lobbies sur le fonctionnement de l'Administration*
- 2.1.6. *L'influence du système de valeurs dominant sur l'Administration*

2.2. Les Facteurs internes explicatifs des dysfonctionnements de l'Administration

- 2.2.1. *Une volonté politique très peu concrétisée*
- 2.2.2. *Décalage entre le fonctionnement de l'Administration et les orientations démocratiques de la société*
- 2.2.3. *Conséquences des mauvaises conditions de travail dans l'Administration sur la qualité du service public*
- 2.2.4. *Culte du secret et refus de rendre compte aux citoyens*
- 2.2.5. *L'impact du manque de transparence dans les contre-performances de l'Administration Publique*
- 2.2.6. *Perte d'autorité de l'Administration consécutive à la crise de la puissance publique liée à l'affaiblissement des forces publiques*
- 2.2.7. *L'Administration Publique face à une politique de décentralisation bonne mais inachevée*

III. RECOMMANDATIONS

3.1. Sur les principaux facteurs de l'environnement de l'Administration qui affectent le fonctionnement...

- 3.1.1. *Sur la politisation de l'Administration*
- 3.1.2. *Sur les nouveaux rapports entre l'Administration et la Religion*
- 3.1.3. *Sur les relations entre l'Administration et les Bailleurs de Fonds*
- 3.1.4. *Sur le chevauchement de certaines compétences du judiciaire et de l'exécutif*
- 3.1.5. *Sur l'influence négative des lobbies sur l'Administration*
- 3.1.6. *Sur l'influence du système de valeurs dominants*

3.2. Sur les facteurs internes des dysfonctionnements de l'Administration

- 3.2.1. Sur la concrétisation de la volonté politique*
- 3.2.2. Sur le décalage entre le fonctionnement de l'Administration et les orientations de la Société*
- 3.2.3. Sur l'impact des mauvaises conditions de travail de l'Administration sur la qualité du service public*
- 3.2.4. Sur le culte du secret dans l'Administration*
- 3.2.5. Sur le manque de transparence*
- 3.2.6. Sur la crise de la puissance publique*
- 3.2.7. Sur la politique de décentralisation*
- 2.2.7. L'Administration Publique face à une politique de décentralisation bonne mais inachevée*

IV. SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

V. ANNEXE : Déclaration de Washington contre la corruption faite par des Ministres Africains à l'occasion du sommet de la Coalition Mondiale.

I. INTRODUCTION

Le Mardi 7 septembre 1999, la Commission n° 2 de la Concertation sur le Service Public et la Bonne Gouvernance, s'est réunie sous la présidence de Monsieur Abdoulaye Diop, Président Directeur Général de la société NOVASEN et en présence de la majorité de ses membres.

Après discussions, la Commission n° 2 a décidé de soumettre à la plénière du bureau de la Concertation Nationale, le fruit de ses réflexions qui font l'objet du présent rapport.

Auparavant, les membres de la Commission n° 2 n'ont pas manqué d'exprimer fortement leur réserve concernant les finalités assignées à la concertation sur le service public et l'utilisation qui sera faite des propositions et recommandations qui en seraient issues, eu égard au sort réservé dans le passé, aux conclusions des concertations organisées sur l'Enseignement Supérieur et l'Economie.

La Commission n° 2 a émis le souhait que les efforts intenses de redéfinition de l'Etat qui seront déployés à l'occasion de cette concertation pour adapter ce dernier aux exigences actuelles de la société sénégalaise et du monde, ne servent pas uniquement à l'objectif formel de se conformer à une conditionalité des partenaires au développement.

Aussi, la Commission n° 2 s'est-t-elle interrogée sur l'utilisation qui sera faite des conclusions de la Concertation, au regard de la simultanéité de sa convocation et de la diffusion de l'appel public pour la mise en place de la Cellule de Coordination du Programme Gouvernemental de Bonne Gouvernance et du recrutement de son coordonnateur.

Afin de lever toute équivoque, les membres de la Commission n° 2 demandent à Monsieur Abdoulaye Diop d'engager Monsieur Pierre Babacar Kama, Président de la Concertation, à s'assumer auprès des autorités qui l'ont commis, des garanties nécessaires et expresses sur l'utilisation réelle des produits de la Concertation.

Abordant la méthodologie adoptée dans la Concertation Nationale sur le Service Public et le contenu du mandat confié à la Commission n° 2, ses membres ont fait les observations suivantes :

- **PREMIEREMENT : CONCERNANT LA METHODOLOGIE**

La Commission a noté que l'enquête n'avait pas de manière spécifique, ciblé les citoyens en activité professionnelle dans le privé pour mesurer leurs perceptions et leurs attentes vis-à-vis du service public et a recommandé de mener de telles investigations si les moyens le permettent.

- **DEUXIEMEMENT : SUR LE MANDAT EN CINQ POINTS DE LA COMMISSION N° 2**

La Commission a estimé après discussion, que le deuxième et le troisième objectifs, pour être atteints, nécessitent une approche spécifique et plus professionnelle avec le concours d'un cabinet d'études spécialisé dans le domaine du management public, pour une analyse exhaustive de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration qui mettra l'accent notamment sur les hommes, les procédures, les structures, les ressources, le contrôle, etc.

...//...

A la suite de ces constats, le Comité restreint a organisé ses discussions autour des trois objectifs suivants du Mandat :

1. Analyser le rôle actuel de l'Etat, évaluer son importance et faire des propositions par rapport au contexte économique actuel et à la mondialisation ;
2. Faire des recommandations sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration ainsi que sur les voies et moyens de lutter contre les cas de mauvaise gestion des ressources en vue d'une amélioration du service public ;
3. Apprécier la problématique de l'évaluation des politiques publiques afin d'en fixer les contours et proposer des actions idoines.

Partant des termes de ce mandat et s'appuyant sur les documents du Gouvernement (Enquêtes auprès des usagers du Service Public, Programmes de Bonne Gouvernance et de Modernisation) et des organismes partenaires à la Concertation (ADETEELS, FORUM CIVIL) et sur les connaissances et l'expérience de ses membres, la Commission, après une brève analyse du rôle de l'Etat, a essayé d'identifier les obstacles à une offre de service public de qualité et les solutions pour améliorer le fonctionnement de l'Administration.

Analyse du rôle de l'Etat

Au début de l'indépendance de notre pays, l'Etat sénégalais avait un rôle pionnier exclusif qui se justifiait historiquement par l'urgence de la mise en place et de la bonne conduite de tous les instruments de l'émergence de notre jeune nation.

Cette période historique exceptionnelle consacrait le "cavalier seul" exorbitant mais légitime de l'Etat qui agissait comme un "Deus ex machina" régentant toute la société. C'était l'Etat-Providence qui s'était reconnu et octroyé la quasi totalité des missions de développement économique, de construction de la nation et de promotion des élites.

L'Etat est obligé de réduire ses ambitions et de se désengager des activités qui sont traditionnellement les siennes, en particulier dans le domaine marchand.

Une initiative privée de plus en plus dynamique se substitue à l'Etat dans beaucoup de domaines productifs et la Puissance publique a de plus en plus tendance à se confiner dans le cercle classique de ses missions régaliennes (défense nationale, diplomatie, sécurité, justice, etc.)

La mondialisation, les stratégies d'intégration sous-régionale et la démocratisation de la société (décentralisation, respect des droits humains) ont accéléré le processus de réorganisation de l'Etat.

Dans cette nouvelle distribution de rôles, l'Etat sénégalais est plus arbitre qu'acteur ; il est plus appelé à des fonctions de régulation et de supervision qu'à des fonctions de gestion directe du développement.

...//...

Ainsi, le contexte actuel devrait s'illustrer par un recentrage conséquent du rôle de l'Etat, eu égard à deux impératifs majeurs :

- un premier impératif de démocratisation de la société par l'aménagement de plusieurs espaces de participation de l'initiative privée dans le développement national ;
- un second impératif de délimitation du champ d'activité et de définition du contenu de l'intervention de l'Etat.

La Commission insiste sur l'accent particulier qu'il convient de mettre sur le second impératif en gardant à l'esprit la prépondérance des aspects actuels du rôle de l'Etat-régulateur : définition de politique, législation et réglementation, encadrement et arbitrage, évaluation et contrôle.

Dans le diagnostic des dysfonctionnements de l'Administration Publique, la Commission a procédé à une classification des facteurs explicatifs de ces phénomènes en deux catégories :

- ceux qui relevaient de l'environnement immédiat de l'Administration et qui affectaient son fonctionnement
- et ceux qui de manière intrinsèque, empêchaient son bon fonctionnement.

Enfin, sur les résultats attendus de son travail, la commission a noté que si les objectifs ont été clairement identifiés, les moyens pour y parvenir n'ont pas été précisés. Les membres de la Commission ont tenu à rappeler que le rôle de la Concertation était d'évaluer la qualité du service public et de formuler des recommandations aux responsables de l'Etat qui ont mission de les traduire en stratégies et plans opérationnels.

II. DIAGNOSTIC DE L'ADMINISTRATION : LES DYSFONCTIONNEMENTS ET LEURS CAUSES

La Commission a constaté que l'Administration avait le plus souvent, fait l'objet d'études sur son fonctionnement en tant que système organisationnel fermé et isolé de la totalité sociale et à partir seulement de ses réalités internes : ressources financières et matérielles, ressources personnelles, lourdeurs des procédures, etc.

Ces études ne se sont quasiment jamais intéressées aux interrelations entre l'Administration publique, son environnement immédiat et lointain et les dysfonctionnements que ce rapport induisait dans son fonctionnement.

Dans ses réflexions, la Commission a voulu mettre en exergue cette dimension fondamentale dans la compréhension de la marche de l'Administration.

...//...

2.1. LES PRINCIPAUX FACTEURS DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUI AFFECTENT SON FONCTIONNEMENT

Pour la Commission, cinq facteurs majeurs interviennent dans l'environnement de l'Administration et peuvent affecter sa bonne marche s'ils ne sont pas bien maîtrisés.

- le système politique partisan dominant
- les interactions avec les milieux religieux
- les relations avec les bailleurs de fonds
- l'influence des lobbies sur l'Administration
- le système de valeurs dominant.

2.1.1. L'IMPACT NEGATIF DU FAIT POLITIQUE SUR L'ADMINISTRATION

La Commission fait référence aux rapports déséquilibrés entre la politique et l'Administration qu'induit leur cohabitation.

Pour la Commission, la prééminence du Parti électoralement dominant sur l'Administration, en ce qui concerne la répartition des postes de responsabilités au sein de cette dernière est un phénomène normal et universellement accepté, au nom du principe : "qui gagne gouverne".

Toutefois, il y a lieu de souligner qu'une telle prééminence n'est valable que pour les fonctions à caractère politique (ministres, cabinets) et non pour celles à caractère technique.

C'est pourquoi la Commission considère qu'il y a problème à partir du moment où la position hégémonique du parti dominant est utilisée pour détourner l'Administration de sa mission de servir l'intérêt général, au profit d'intérêts strictement privés.

Les membres de la Commission ont souligné le danger que constitue une telle dérive dans la gestion d'une des institutions les plus essentielles de notre République, car elle viole l'une des règles constitutionnelles majeures, fondatrice de notre Nation, à savoir l'égalité des citoyens devant le service public.

L'affirmation plus marquée de l'allégeance des autorités publiques au parti dominant a engendré des perturbations dans la conduite des affaires de l'Administration et fini de convaincre de la partialité et de la non neutralité de cette dernière aux yeux d'une bonne frange de l'opinion.

Pour montrer les conséquences néfastes de cette situation, la Commission a cité les exemples suivants :

- 1/ L'hypertrophie de l'organigramme gouvernemental qui découle de l'option de récompenser les responsables du parti victorieux dans leur fief aux dernières Elections législatives au détriment de la nécessité de le conformer aux missions d'impulsion et d'encadrement du développement reconnus à l'Etat ;

...//...

- 2/ Le détournement des moyens de l'Administration au profit du ou des parti(s) au pouvoir : véhicules, carburant, crédits budgétaires, pour assurer l'animation des structures politiques de base, agents publics (chauffeurs par exemple) utilisés au service du ou des partis dominants ;
- 3/ L'inadéquation entre les profils et les postes dans la distribution des responsabilités au sein de l'Administration du fait de la prééminence du critère politique dans les choix des responsables ;
- 4/ Une localisation des projets de développement non en fonction de facteurs économiques pertinents, mais le plus souvent, pour répondre à des promesses partisans ;
- 5/ Une impunité garantie aux responsables politiques autorisés ainsi à violer toutes les règles de fonctionnement de l'Administration tant qu'ils servent les intérêts du parti ;
- 6/ Une orientation de l'aide sociale aux populations de manière exclusiviste et en fonction de leur appartenance politique, souvent décriée au sein des Communautés de base (dons, vivres, etc.)

Ces distorsions importantes introduites dans le fonctionnement de l'Administration commandent qu'à un certain niveau, les autorités administratives suspendent leurs responsabilités politiques pour conduire leurs mandats publics et qu'ils respectent les équilibres nécessaires dans la poursuite par leurs structures, des missions de service public.

La Commission propose des sanctions sévères pour les manquements graves aux règles d'impartialité et de neutralité dans l'Administration, avec la mise en place d'un système d'alerte, de suivi et de sanctions administratives immédiates à l'encontre des coupables. A ce sujet, il convient de poursuivre la réflexion.

2.1.2. LES EFFETS NEGATIFS SUR L'ADMINISTRATION DES RAPPORTS POLITIENS ENTRE LES AUTORITES PUBLIQUES ET LES CHEFS RELIGIEUX

La Commission a relevé qu'au plan théorique, des principes constitutionnels clairs encadrent les rapports entre l'Administration et les milieux religieux, en affirmant sans ambiguïté la laïcité de l'Etat (article 1^{er} de la Constitution) et en lui interdisant toute immixtion dans les affaires religieuses (article 19 de la Constitution).

Mais la pratique révèle une inobservation de ces règles par les autorités publiques et par les partis en raison de l'enjeu politique que représentent les marabouts considérés comme de puissants relais électoraux.

Cette conception a conduit l'Administration à infléchir souvent les principes qui fondent son existence et ses démarches pour offrir des super-privilèges à cette catégorie de la population.

...//...

Ces déviations ont entraîné une confusion plus que préjudiciable à l'image et à la bonne marche de l'Administration et ont souvent entraîné des conséquences telles que :

- la protection des responsables ou agents de l'Etat ou de citoyens en faute dans l'exercice de leurs responsabilités ou leur profession ;
- la sanction et/ou l'isolement de responsables de l'Etat dont les initiatives ne sont pas appréciées par tel ou tel marabout ;
- la présence et les discours fortement politisés des hauts responsables de l'Administration et des personnels du Commandement territorial dans les cérémonies religieuses.

Pour corriger ces déséquilibres, la Commission recommande le retour à l'orthodoxie constitutionnelle tout en demandant qu'une attention mieux soutenue soit accordée par l'Etat à la religion.

La Commission, en tenant compte de l'importante contribution de la religion dans la formation morale de l'Homme sénégalais, propose la mise en place en accord avec les autorités religieuses d'un cadre consultatif pour rationaliser les rapports entre l'Etat et les organisations religieuses.

2.1.3. DYSFONCTIONNEMENTS INTRODUITS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PAR L'INTERVENTION DES BAILLEURS DE FONDS

La Commission a noté l'impact prépondérant d'options universelles dans les réformes institutionnelles de l'Etat, fondées sur un déterminisme purement économique et qui ne tient pas compte des spécificités de notre pays.

1. En raison de la faiblesse de ses ressources, l'Etat éprouve des difficultés à financer ses propres programmes de développement et est souvent contraint de faire appel aux Bailleurs de Fonds qui ont leurs exigences. Toutefois, la Commission s'est demandé si les organismes chargés de discuter avec les Bailleurs de Fonds avaient toujours fait preuve d'une grande capacité de négociation.

Des projets de toute nature ont proliféré hors des plans de développement, parce que des financements qui recoupent essentiellement les préoccupations de certains bailleurs étaient disponibles. Ainsi, dans la stratégie de gestion de ces projets, de nouveaux organismes dénommés : Agences de développement ont été préférés aux structures classiques de l'Administration.

La Commission a noté que dans la conduite des projets de développement, "l'agenciation" semble être préférée au renforcement de structures régulières de l'Administration, au nom de la recherche de l'efficacité.

2. Le problème de fond posé par ce phénomène est celui de la gestion des projets de développement par l'Administration publique.

Il faut souligner qu'en vérité, les problèmes relatifs à la gestion de ces projets et à la marginalisation des structures traditionnelles de l'Administration sont bien antérieurs à l'apparition des agences qui est relativement récente.

...//...

Jadis, l'exécution de toutes les actions de développement était assurée par les services traditionnels de développement dans le domaine rural notamment (agriculture, élevage, eaux et forêts, génie rural, etc.).

Avec l'approche-projet introduite par les bailleurs de fonds, les actions de développement seront exécutées de manière relativement autonome mais sous la tutelle du ministère compétent.

C'est à partir de ce moment que la marginalisation des structures classiques a commencé et elle s'est renforcée ensuite quand la tutelle des projets a quitté les directions techniques pour aller vers les cabinets ministériels.

Les mauvais résultats de ce système ont amené la mise en place des agences d'exécution qui sont ainsi la conséquence de la politisation de la gestion des projets de développement.

Par ailleurs, la Commission reconnaissant l'efficacité de la formule de l'agenciation qui est une forme d'administration de mission, recommande qu'une plus grande attention lui soit portée car quand elle est bien comprise, l'agence n'est pas antinomique avec le renforcement des structures classiques de l'Administration mais constitue pour ces dernières, une externalisation qui présente l'avantage de lier l'efficacité, la fonctionnalité et l'adaptabilité.

Aussi, la commission recommande t-elle que soient étudiées les meilleures formules de relations organico-fonctionnelles entre les services classiques et les agences, en vue d'améliorer leur système de supervision et d'évaluation.

Enfin, la Commission a noté que la multiplicité des bailleurs de fonds et la diversité de l'orientation de leurs interventions désorganisent souvent les tentatives de mise en cohérence des stratégies de développement gouvernemental.

Elle a aussi souligné les contradictions entre l'option de libéralisme économique qui a été à la base de la philosophie des réformes de l'Etat et le maintien de monopoles privés là où il y a eu privatisation des anciennes sociétés d'Etat, sans aucune instance de régulation.

La Commission a plaidé pour la mise en place d'une concertation active entre l'Etat et les Bailleurs dans la définition et le contrôle de l'Exécution des programmes nationaux de développement.

2.1.4. LES CONSEQUENCES DU CHEVAUCHEMENT DES COMPETENCES ENTRE L'EXECUTIF ET LA JUSTICE

➤ Entre l'Administration et la Justice

La Commission a noté que pour des raisons d'efficacité, l'Etat a concentré entre les mains de certaines structures de l'Administration, des pouvoirs exorbitants qui relèvent en même temps de l'Exécutif et du judiciaire.

...//...

Mais cette situation confère des pouvoirs énormes à ces structures ; ce qui menace les droits des citoyens et remet en cause l'équilibre entre les pouvoirs constitutifs de l'Etat sénégalais (Justice – Parlement – Exécutif).

Cet état de fait consacre paradoxalement la toute puissance de l'Administration, un recul de l'Etat de droit et de l'expression citoyenne et ne favorise pas un service public de qualité.

La recherche de résultats probants dans ces domaines, qui est à la base de cette concentration de pouvoirs devrait être assurée par une formule qui, tout en garantissant l'efficacité professionnelle et économique recherchée, respecte le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de l'équilibre entre eux.

2.1.2 L'INFLUENCE NEGATIVE DES LOBBIES SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

Le lobbying socio-culturel apparaît comme l'un des stimuli externes qui influencent le plus négativement le fonctionnement de l'Administration.

Ce phénomène se présente sous les aspects d'un ensemble composite où l'on retrouve pêle-mêle tous les mouvements indentaires qui polarisent la nation sénégalaise : l'ethnie, le terroir, la religion, la secte, etc.

Pour la Commission, le principe de l'affirmation des spécificités n'est pas en soi une mauvaise chose car il y a bien un réel intérêt à promouvoir les cultures particulières et les différentes sensibilités constitutives de notre personnalité nationale.

Seulement, il faut bien admettre que la politisation poussée des instances et des événements qui véhiculent leur expression concrète n'est pas sans danger en raison des dérives qu'elle est susceptible de provoquer, si l'on n'y prend garde, dans le fonctionnement de l'Administration.

Au demeurant, on conviendra aisément que ces pratiques risquent de faire peu cas du mérite et de la compétence, toutes choses qui doivent constituer des garanties non négociables pour certains postes exigeant des profils techniques pointus.

2.1.3 L'INFLUENCE DU SYSTEME DE VALEURS DOMINANT SUR L'ADMINISTRATION

Quand on interroge les références, croyances, mythes, traditions et autres habitudes de notre société, on constate un ancrage dans notre subconscient collectif d'une sorte d'acceptation de certains comportements pour le moins favorables à l'émergence d'attitudes contraires à l'équité et à la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Ainsi, on s'aperçoit que dans beaucoup de cas, on n'est pas toujours choqué de voir que des passe-droit puissent profiter à certains, quand dans le même temps, la majorité doit être tenue au respect des règles édictées pour un droit commun théoriquement opposable à la société globale.

...//...

En conséquence, un traitement différencié des usagers du service public est souvent pratiqué sans gêne particulier à l'occasion de diverses prestations : mise à disposition d'informations, accueil dans les lieux de travail, traitement dans les files d'attente, etc.

Par ailleurs, il s'avère que la société globale ne porte pas toujours un regard négatif sur l'abus de biens appartenant à la collectivité, comme le détournement de deniers publics, la corruption et divers autres actes de prévarication.

Il semble logique donc que dans une administration baignant dans un tel environnement socio-culturel, prospèrent des anti-valeurs et anti-modèles qui semblent accepter et encourager par l'enrichissement illicite, l'accaparement de biens publics par des groupes d'intérêt particulier, la criminalité à col blanc, le favoritisme.

Il est urgent d'engager une réflexion introspective critique sur l'adéquation entre le comportement global de notre société vis-à-vis de la prévarication des biens publics et la promotion des valeurs morales universelles relatives à l'équité, la justice, la transparence, etc.

C'est là que réside toute l'importance de l'éducation de l'opinion publique par la sensibilisation sur les conséquences néfastes de la prévarication des biens de la nation.

C'est peut-être à ce niveau qu'il convient de souligner le rôle actif que la presse doit jouer dans ce domaine.

2.2. LES FACTEURS INTERNES EXPLICATIFS DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION

2.2.1. UNE VOLONTE POLITIQUE TRES PEU CONCRETISEE

Pour la Commission, la crise majeure que traverse l'Administration Publique trouve son explication essentiellement dans l'insuffisante matérialisation de la volonté politique souvent clairement et adéquatement affirmée par des voix autorisées (énoncés de politique générale, loi, règlement, etc.)

La Commission a noté que le Sénégal, au plan des textes, a une des Administrations les plus modernes et la plus respectueuse des droits des citoyens. En effet, depuis l'Indépendance de notre pays, l'Etat sénégalais a signé et ratifié toutes les conventions internationales allant dans ce sens et s'est doté de ressources humaines de qualité et d'un bon cadre législatif et réglementaire qui organise l'action publique.

Ces atouts théoriques dans l'organisation de l'Administration et dans la définition des orientations gouvernementales n'arrivent que faiblement à se concrétiser du fait d'une mauvaise articulation de la volonté politique à un engagement à agir conformément aux orientations arrêtées.

La persistance de ce phénomène a entraîné une crise de confiance entre le citoyen et l'Administration qui sape totalement l'autorité de cette dernière.

...//...

Des explications semblent fonder ce hiatus entre volonté politique et non-respect des engagements à savoir :

- l'absence de vision à long terme et la prédominance de stratégies par à coups dans la conduite des programmes de développement ;
- une insuffisante maîtrise des conséquences des engagements de l'Etat au moment de leur expression, pris souvent sous la pression des événements et qui, à l'heure de l'exécution, apparaissent finalement comme impossibles à tenir.

Ces pratiques portent atteinte à la crédibilité de l'Etat, et contribuent de manière décisive à l'accélération du processus de corrosion de l'autorité de l'Etat.

La Commission estime urgent d'asseoir un système de suivi et de contrôle du respect des engagements pris par l'Etat.

2.2.2. LE DECALAGE ENTRE LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION ET LES ORIENTATIONS DEMOCRATIQUES DE LA SOCIETE

Pour la Commission, l'organisation et la culture actuelles de l'Administration sénégalaise ont été héritées d'une période historique exceptionnelle dite du parti unique, qui avait consacré la toute puissance de l'Administration Publique, laquelle agissait comme une sorte de démiurge de l'histoire qui régentait toute la société.

Par un concours de facteurs externes et internes, une rupture a été introduite au niveau du régime politique en vigueur au Sénégal avec la volonté affirmée de démocratiser l'Etat et la société vers la fin des années 70.

Cette option d'asseoir la Démocratie, l'Etat de Droit et les Libertés Publiques dans la société s'est heurtée à une résistance culturelle au sein de la Fonction Publique, qui n'arrive pas à s'adapter à la nouvelle citoyenneté qui exige la reconnaissance et le respect des droits humains ainsi qu'une participation accrue des populations dans la définition et le contrôle de l'exécution des politiques publiques.

La qualité du service public devrait être mesurée suivant les critères d'une Administration placée sous un régime démocratique.

Désormais, le fonctionnaire doit être un citoyen avant tout, avec une connaissance parfaite de ses droits civiques et la conscience de respecter et de faire respecter les droits des autres citoyens.

La citoyenneté est à la croisée de deux savoirs complémentaires : la conscience d'avoir des droits civiques et celle d'accepter ses devoirs.

En effet, l'image de marque du service public doit reposer non seulement sur les compétences techniques du fonctionnaire (savoir et savoir-faire), mais également sur son attitude et son comportement à l'égard des usagers.

La situation des usagers doit alors retenir l'attention du fonctionnaire-citoyen : l'information des "citoyens", l'esprit de responsabilité, la recherche d'initiatives et de prises de décision se réalisent dans le respect de la qualité du service public.

...//...

L'invocation du civisme ne doit plus être destinée uniquement aux citoyens mais également aux animateurs des institutions de l'Etat.

2.2.2. LES CONSEQUENCES DES MAUVAISES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES SUR LA QUALITE DU SERVICE PUBLIC

La Commission a relevé l'impossibilité d'assurer un service public de qualité avec les mauvaises conditions de travail de l'Administration actuelle.

Les bas salaires, l'indigence matérielle et le retard dans l'introduction de nouvelles technologies dans le fonctionnement de services administratifs constituent des facteurs essentiels qui affectent négativement la qualité du service public dans l'Administration.

La Commission a noté l'inexistence de politique de valorisation des ressources humaines et de renouvellement et d'adaptation des équipements au sein de l'Administration. La stratégie de réduction des coûts de fonctionnement de l'Administration, concoctée par les Autorités avec les bailleurs de fonds a réduit sensiblement les marges d'intervention pour moderniser l'Etat.

Le recrutement et les avancements des personnels ont été sérieusement ralentis et de multiples barrières ont été érigées pour décourager les personnels de l'Administration dans leur volonté de suivre des programmes de perfectionnement.

A cela s'ajoute le déphasage entre le cadre statutaire qui régit la fonction publique (le statut général des fonctionnaires date de 1961) et les conditions sociales et professionnelles que vivent les fonctionnaires.

Le budget d'équipement destiné au renouvellement du mobilier et du matériel de bureau et les budgets de maintenance est réduit à la portion congrue dans le Budget de l'Etat.

La Modernisation qui se veut une réponse à ces problèmes restent sur le plan institutionnel insuffisamment prise en charge au niveau de l'Administration Publique, parce que confinée dans un ministère dont elle devrait se détacher pour, avec plus de recul, aider aux réformes indispensables de l'Etat.

Les rares services administratifs qui ont vu leur équipement renouvelé le doivent à des actes de générosité manifestés dans le cadre de la coopération ou de la tutelle de certains projets financés par les bailleurs de fonds.

Les bas salaires appliqués dans l'administration contraignent une bonne partie des fonctionnaires à s'investir dans d'autres activités rémunérées comme l'enseignement (vacataire dans les instituts de Formation), la consultance, le commerce, etc. au détriment du service public.

Enfin, les coupes sombres opérées dans le budget de l'Etat ont sérieusement compromis la politique de communication de l'Administration en direction de ses usagers avec l'introduction d'une utilisation dite "ges-comptée" du téléphone.

...//...

Une telle pratique nuit à l'image de l'Etat alors qu'avec les technologies actuelles, l'Administration peut s'auto-suffire et s'autonomiser en matière de télécommunication.

2.2.4. LE CULTES DU SECRET ET LE REFUS DE RENDRE COMPTE AUX CITOYENS

La Commission a constaté qu'une mauvaise compréhension et un usage abusif de la notion d'obligation de réserve attachée à l'exercice des fonctions publiques a fini d'installer une opacité totale dans l'Administration et un ostracisme inquiétant des fonctionnaires face à la volonté des citoyens de satisfaire leur droit à l'information.

Cette situation a valu quelques rappels il y a quelques années de la part du Chef de l'Etat, pour une prompte mise à disposition de l'information au profit des citoyens.

Malgré ces rappels, l'Administration continue de résister en invoquant le caractère sensible de certaines informations.

L'insatisfaction de ce besoin d'être éclairé des citoyens dans la conduite des affaires publiques continue de nourrir une crise de confiance entre les populations et l'Etat. Cette opposition des fonctionnaires cache mal le laxisme, l'affairisme et le népotisme qui se manifestent au sein de l'Administration et que l'on veut soustraire au regard inquisiteur du citoyen ; alors que la démocratie postule un droit de regard des citoyens sur ceux qui assurent des mandats publics et une obligation de rendre compte aux mandants par ces derniers.

Dans notre pays, les responsables publics se sont émancipés de ce devoir démocratique élémentaire. Il n'existe aucun moyen de contrôle de l'action publique par les citoyens.

La notion anglo-saxonne d'Accountability permet fondamentalement de rendre compte de cette problématique à laquelle fait face la plupart des sociétés africaines dans leurs expériences de démocratisation actuelles.

Pour répondre à cette volonté de contrôle de l'action publique par les citoyens, certains pays ont créé des espaces d'interpellation publique chargés d'entendre des Hauts responsables de l'Administration sur leur gestion.

2.2.5. L'IMPACT DU MANQUE DE TRANSPARENCE DANS LES CONTRE-PERFORMANCES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La trajectoire historique exceptionnelle qu'a connu l'Etat sénégalais du fait de la bipolarisation mondiale Est - Ouest, avait favorisé une certaine tolérance de la Communauté Internationale et de l'opinion nationale dans la gestion des moyens financiers de la Communauté Nationale.

...//...

Dans cette phase historique exceptionnelle, l'Etat dans la perception populaire, était devenu, de manière implicite (détournement, corruption) ou explicite (facilités bancaires), le lieu d'enrichissement.

Mais la sécheresse des années 1973 et la récession économique mondiale des années 1975 ont sonné le glas de cette situation exceptionnelle avec le début d'intervention des institutions de Bretton Woods pour rationaliser l'organisation et le fonctionnement de notre économie, de l'Etat et de la Société, sous le vocable des politiques de redressement ou d'ajustement.

Désormais, les moyens financiers laborieusement mobilisés par les contribuables sénégalais et les bailleurs de fonds doivent uniquement servir au développement.

La Commission a relevé que malgré la volonté affirmée dans les discours officiels, l'absence de transparence continue de marquer le fonctionnement de l'Administration, surtout dans la gestion des moyens financiers de l'Etat.

Ce manque de transparence trouve essentiellement ses origines dans :

- la programmation budgétaire avec l'utilisation prépondérante de la technique de reconduction systématique des actions anciennement programmées, appelée services votés et qui souvent, ne sont plus mis en œuvre dans les départements ministériels ;
- la lourdeur des procédures de gestion des finances publiques qui consacrent plusieurs goulots d'étranglement avec la reconnaissance de pouvoirs de visa (I.O.F., Direction du Budget, CRF) qui facilitent la corruption ;
- les contraintes qui pèsent sur des organes de contrôle interne avec les inspections internes domiciliées dans les ministères qui manquent de tout (matériel, personnel, etc.)
- les lourdeurs qui entravent le bon fonctionnement de l'Inspection Générale d'Etat ;
- l'inopérationalité des procédures judiciaires de lutte contre la corruption (loi sur l'enrichissement illicite).

Les conséquences du manque de transparence dans la gestion financière de l'Administration sont désastreuses pour les citoyens contribuables et les entreprises parce que, par les réductions des moyens financiers qu'elles engendrent, affectent négativement les politiques publiques et organisent l'asphyxie financière des PME, PMI qui travaillent pour l'essentiel avec l'Etat.

Un système d'auto-contrôle inefficace :

L'auto-contrôle de l'Administration qui s'effectue à partir de structures verticales (inspections internes des ministères) et de structures horizontales (inspections transversales domiciliées à la Présidence de la République) connaît une efficacité mitigée du fait de plusieurs obstacles dont le plus important se caractérise par une dépendance hiérarchique ainsi qu'une domiciliation organique paralysantes.

...//...

Les organes de contrôle interne dépendent des services qu'ils sont censés contrôler ; leur mise en mission est décidée par le chef du département ministériel qui est également le destinataire des rapports d'inspection.

L'inspection interne en arrive ainsi à devoir contrôler la manière de gérer du ministre dont elle dépend hiérarchiquement ; or, ce dernier peut bien se garder d'envoyer une vérification d'actes de gestion susceptibles de le gêner ou de le compromettre.

La Commission exige un traitement équitable des responsables administratifs pris en faut, au même titre que le citoyen poursuivi pour n'importe quel délit devant la Justice.

2.2.6. LA PERTE D'AUTORITE DE L'ADMINISTRATION CONSECUTIVE A LA CRISE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE LIEE A L'AFFAIBLISSEMENT DES FORCES PUBLIQUES

La Commission a relevé qu'il n'y a pas de développement sans une bonne politique de sécurité.

Dans ses missions et son organisation, l'Administration assume la tutelle des forces publiques et reste de ce fait, pour l'Etat, le garant de la sécurité publique et de l'ordre.

L'assumption de cette responsabilité se heurte aujourd'hui à trois obstacles majeurs :

- la perte d'autorité de l'Administration avec les distorsions introduites par la prééminence dans son fonctionnement des forces politiques et religieuses ;
- le sous-développement matériel des forces chargées de matérialiser la puissance publique ;
- l'insuffisance des personnels affectés à ces missions.

Cette situation a conduit à une un affaiblissement des symboles porteurs de l'autorité de l'Etat et a induit une citoyenneté à double vitesse en consacrant un groupe de super-privilégiés qui se sentent exonérés des obligations qu'imposent la loi à tous. Des exemples pour illustrer cette évolution négative de l'Administration foisonnent.

La démoralisation et la paralysie des forces d'appoint qui garantissent l'expression de la puissance publique ajoutent au sentiment de chaos et de désordre tant décrié au Sénégal et qu'il convient de circonscrire rapidement.

Cet affaiblissement politique est aggravé par les mauvaises conditions de travail des forces publiques qui sont confrontées à des problèmes de renouvellement des tenues, au manque de moyens logistiques (équipements militaires de tout genre) et à une insuffisance des personnels.

2.2.7. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FACE A UNE POLITIQUE DE DECENTRALISATION BONNE MAIS INACHEVEE

La Commission a noté que notre pays avait fait l'option d'une réforme majeure de l'Etat en s'engageant dans une politique de décentralisation initiée en 1972 et consolidée en 1996 avec la Régionalisation.

...//...

Cette orientation, bien menée à terme, pourrait réconcilier l'Etat avec la société par une gestion de proximité des problèmes du développement local et la participation active des citoyens.

Cependant, cette réforme s'est, à l'expérience, heurtée à de sérieux obstacles qui risquent d'hypothéquer sa réussite. Parmi ces obstacles, le Comité restreint a relevé quelques uns dont notamment :

- La forte politisation du processus de la Régionalisation ;
- Le cumul des fonctions exécutives au niveau des collectivités décentralisées (Assemblée Nationale, Sénat ou exécutif) rend inefficace les systèmes de gestion du développement local mis en place ;
- Une disproportion entre l'importance des compétences transférées et la faiblesse des moyens alloués aux collectivités locales ;
- Le fait que la plupart des autorités ne résident pas de manière permanente dans leur localité ;
- Un dédoublement organisationnel caractérisé par la mise en place de ces collectivités locales et le maintien des structures déconcentrées des départements dont les compétences ont été transférées ;
- La méconnaissance du Droit Communal et la faiblesse des capacités managériales des équipes de gestion des collectivités locales ;
- Une présence encore pesante de la tutelle en matière budgétaire principalement ;
- L'augmentation de la pression fiscale par le développement de systèmes de fiscalisation locale ;
- La nécessité de plus de transparence dans les systèmes de gestion de collectivités locales au regard des moyens de plus en plus importants tirés de la coopération décentralisée ;
- L'absence d'un pilotage stratégique global et cohérent du processus de mise en œuvre de la réforme sur la régionalisation ;
- La compréhension biaisée que certains acteurs ont de la réforme (exécutifs locaux et autorités administratives) ;
- Les glissements d'attribution des exécutifs locaux qui de ce fait outrepassent souvent leurs prérogatives (Président de conseil rural, Maire d'arrondissement notamment). Cette situation conduit naturellement à des abus graves (gestion des terres, de l'état civil, des conflits, etc.)

Au total, si l'Administration sénégalaise est souvent citée en exemple dans le continent africain, elle le doit essentiellement à ses orientations qui ont été définies de façon claire et pertinente par des ressources humaines de qualité.

Cependant, pour que ce modèle exprime toute son efficacité sur la société, il convient de lui appliquer avec courage et minutie, les remèdes que dictent les différentes évaluations qui ont été conduites jusqu'ici sur le fonctionnement de l'Administration.

...//...

III. RECOMMANDATIONS

Afin de remédier aux lacunes et dysfonctionnements soulevés dans l'analyse, la Commission a formulé des propositions sous formes de recommandations.

Etude à réaliser
Tout d'abord, il est recommandé qu'il soit procédé à un audit organico-fonctionnel de l'Administration, avec le concours d'un cabinet spécialisé dans le domaine du management public.

3.1. SUR LES PRINCIPAUX FACTEURS DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION QUI AFFECTENT SON FONCTIONNEMENT

3.1.1. SUR LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION

- ** 1) Limiter la composition organisationnelle du gouvernement en précisant le nombre de ministères et secrétariats d'Etat autorisés à être créés, sans définir leur spécialisation et en tenant uniquement compte des missions fondamentales telles que définies dans la Constitution de l'Etat.
- ** 2) Réduire autant que faire se peut, le cumul de hautes responsabilités administratives (Ministre, Directeurs de sociétés publiques, Directeurs Nationaux) et politiques.
- 3) Bâtir un système méritocratique qui garantit la justice et l'équité dans la carrière des fonctionnaires.
- ** 4) Interdire la domiciliation de la gestion des projets dans les cabinets ministériels et le cumul des fonctions ministérielles avec celle de gestionnaires de projet.
- 5) Donner la priorité dans le budget de l'Etat, aux dépenses relevant de l'assumption des fonctions régaliennes (Défense, Education, Santé, etc.)
- 6) Traiter de manière équitable les usagers du service public.
- ** 7) Réinstaurer les secrétariats généraux des ministères et les confier à des cadres aux profils techniques pointus.

3.1.2. SUR LES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LA RELIGION

- 3) Approfondir la réflexion pour asseoir de meilleurs rapports entre l'Administration et les milieux religieux.

3.1.3. SUR LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES BAILLEURS DE FONDS

- 2) Définir un cadre institutionnel global de réflexion et d'orientation sur le financement du développement. Ce cadre devra comprendre les représentants de l'Etat, du Secteur Privé, des ONG, des Organisations représentatives des Collectivités décentralisées, des Universitaires, etc.

...//...

- 10) Aider à une meilleure coordination globale de l'intervention des Bailleurs de Fonds au Sénégal pour plus de cohérence.
- 11) Créer le Conseil National de Concertation entre l'Etat et les Partenaires au Développement (Bailleurs de fonds, etc.)
- Cet organe sera chargé :
- de coordonner tout appui au développement initié par les différents partenaires au développement
 - d'amener l'Etat à inscrire ses actions dans des Plans ou Programmes à moyen ou long terme ;
 - d'éviter les duplications et les chevauchements dans les programmes appuyés par ces partenaires ;
 - de faire participer ces partenaires à l'évaluation des politiques de développement.
- 12) Veiller à ce qu'un système concurrentiel fluide et surveillé soit mis en place et assurer le bon fonctionnement du Conseil de Concurrence.

2.1.4. SUR LE CHEVAUCHEMENT DE CERTAINES COMPETENCES DU JUDICIAIRE ET DE L'EXECUTIF

- 13) Restituer au juge son pouvoir d'appréciation dans toutes les matières en supprimant les dispositions qui instrumentalisent la justice au profit notamment de l'Administration des Douanes ;
- 14) Créer des procédures de traitement rapide des contentieux en matière douanière et fiscale ;
- 15) Reconsidérer l'octroi à certaines structures (SNR, IPRES, etc.) des prérogatives exorbitantes du droit commun qui ont pour effet de rompre l'équilibre entre les justiciables et d'annihiler les droits de la défense.

2.1.5. L'INFLUENCE NEGATIVE DES LOBBIES SUR L'ADMINISTRATION

- 16) Développer dans la gestion des Ressources Humaines de l'Administration, un système fondé sur le mérite pour l'accès aux responsabilités publiques ;
- 17) Développer une réglementation et une culture organisationnelle qui assurent l'égalité des citoyens et devant l'Administration qui protègent cette dernière contre le lobbying.

2.1.6. SUR L'INFLUENCE DU SYSTEME DE VALEURS DOMINANTS

- 18) Encourager et promouvoir des émissions d'éducation du grand public sur les conséquences de la mauvaise gestion des biens publics.

...//...

3.2. SUR LES FACTEURS INTERNES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION

3.2.1. POUR LA CONCRETISATION DE LA VOLONTE POLITIQUE

- 19) Créer un organe indépendant chargé de développer une vision et des orientations stratégiques pour le Gouvernement. Il sera compétent sur tous les secteurs d'activités du Gouvernement et sera composé d'éminences grises spécialistes de l'Economie, de la Sociologie, des nouvelles technologies de la Communication, de l'Agriculture, de la Médecine, de l'Industrie ect. L'objectif de cet organe est d'aider à la formulation des projets du futur pour notre pays. Il sera doté des moyens nécessaires.
- 20) CREER A LA PRIMATURE UNE CELLULE DE SUIVI DE L'APPLICATION DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT. Cette structure pourra :
- publier périodiquement l'état d'application de ces engagements ;
 - recevoir les plaintes et rappels des tiers par rapport à des retards ou obstructions dans la mise en œuvre de ces engagements ;
 - informer le Chef de l'Etat des difficultés rencontrées dans la conduite des missions qu'il a confiées.
- 21) Créer le Haut Conseil de la Bonne Gouvernance qui sera chargé :
- de répertorier tous les manquements aux règles de la bonne gouvernance dans le pays (refus d'obtempérer, favoritisme, corruption, violation des droits) ;
 - de publier un rapport tous les ans ;
 - d'organiser les journées d'interpellation publiques pour que les Ministres répondent de leur politique devant les citoyens ;
 - de coordonner l'activité des Observatoires existants ou à créer et dont les compétences auraient un lien avec la Bonne Gouvernance ;
 - d'intégrer, de coordonner ou de superviser les activités de tous les organes mis en place antérieurement pour renforcer la qualité de la Gouvernance (Médiature, Conseil de l'Audiovisuel, ect.)
 - et toute autre prérogative utiles à la réalisation d'une Bonne Gouvernance au Sénégal.

Le Haut Conseil de la Bonne Gouvernance aura comme interlocuteur le Président de la République. Il devra faire l'objet d'une étude approfondie avant sa mise en place.

3.2.2. SUR LE DECALAGE ENTRE LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION ET LES ORIENTATIONS DE LA SOCIETE

- 22) Introduire dans les programmes de formation des Fonctionnaires en recrutement des cours de marketing public et ancrer dans leur mental et leurs pratiques, l'approche client dans leurs rapports avec les populations.

...//...

X 23) Organiser périodiquement des séminaires de mise à niveau pour les fonctionnaires déjà en activité sur ces mêmes questions.

24) Encourager l'instauration d'un système de valeurs positives et veiller à la qualité des hommes (savoir, savoir-faire, savoir-être) à qui on confie des postes de responsabilité.

2.2.3. SUR L'IMPACT DES MAUVAISES CONDITIONS DE TRAVAIL DE
L'ADMINISTRATION SUR LA QUALITE DU SERVICE PUBLIC

Etude à réaliser
25) Conférer une démarche spécifique institutionnelle à la politique de Modernisation de l'Etat en octroyant un statut autonome à la structure qui aura la charge de ce programme transversal aux trois composantes de l'Etat : l'Exécutif, le Judiciaire et le Législatif.

26) Commanditer une étude sur la mise en place d'un système d'information efficace dans l'Administration.

X 27) Accélérer la mise en place d'un système moderne et performant de communication destiné à l'Administration.

28) Elaborer un plan prioritaire de renouvellement et d'entretien des équipements de l'Administration et augmenter le budget d'équipement de l'Etat pour le conformer aux nouveaux investissements recommandés dans le dossier.

X 29) Mettre en place une politique globale de valorisation des ressources humaines de l'Administration avec :

- un programme de perfectionnement et de développement des personnels de l'Administration (augmentation des capacités managariales) ;
- un programme de mise à niveau des salaires dans toute la Fonction Publique par rapport au coût de la vie
- un système d'évaluation quantitatif et qualitatif :
 - quantitatif : contrôle des effectifs avec un organigramme détaillé sur lequel le nombre des agents affectés à chaque service, leurs qualités ou du moins leur niveau hiérarchique, les postes occupés ou ouverts à l'embauche ou à la promotion, pour suivre avec exactitude l'évolution quantitative ;
 - qualitatif : avec la tenue de fichiers afin d'avoir une connaissance individuelle du personnel et des statistiques diverses faisant fi de la personnalité de chaque agent. L'objectif étant d'apprécier le personnel (grâce à l'utilisation de techniques modernes) de façon analytique et aussi objective que possible, le niveau d'une personne par rapport à ce que sa fonction et son emploi exigent normalement d'elle.

...//...

30) Faire des publications périodiques sur les statistiques de l'Administration : effectif, bilan social, etc.

31) Alléger les procédures en vigueur dans l'Administration.

2.2.4. SUR LE CULTES DU SECRET DANS L'ADMINISTRATION

32) Lever toutes les entraves réglementaires à l'accès à l'information pour les citoyens au niveau de l'Administration ;

33) Améliorer les systèmes d'accès à l'information publique grâce aux nouvelles technologies et autoriser la diffusion des résultats des sondages politiques ;

34) Faire diffuser des publications et émissions périodiques dans les langues nationales sur l'endettement du pays, l'utilisation des ressources du Budget de l'Etat et l'orientation de l'appui des bailleurs de Fonds ;

35) Faire organiser sous la supervision du Haut Conseil de la Bonne Gouvernance, chaque année :

- des journées décentralisées, dénommées Vigilance et Responsabilité Citoyenne dans chaque Région regroupant l'Exécutif Régional, les Chefs de Services, les acteurs économiques, politiques et sociaux, la Presse et les représentants des collectivités locales, les responsables religieux et les syndicats, afin d'évaluer ensemble l'action de l'Administration publique dans toutes les localités ;

- des journées nationales du même type seront organisées avec les Ministres, la Presse, les représentants des organisations nationales, du Patronat, des travailleurs, des Ruraux, des Jeunes, des Femmes, etc.

Les conclusions de ces journées seront consignées dans le rapport annuel du Haut Conseil de la Bonne Gouvernance.

2.2.5. SUR LE MANQUE DE TRANSPARENCE

Sur l'amélioration à l'intérieur du contrôle dans le domaine de l'exécution du budget

36) Chaque Ministre devra être l'ordonnateur des dépenses de son département. Cette formule aura l'avantage de raccourcir les délais d'exécution des opérations de dépenses qu'exige le fonctionnement de ses services.

Le système actuel, du fait de sa lourdeur (IOF, contrôle des engagements, DTAI pour le titre de créances, ordre de paiement, etc.) favorise la pratique de la surfacturation ainsi que la corruption par le "Graissage" des différents maillons de la chaîne, procédé que les créanciers de l'Etat ont souvent tendance à utiliser.

La Commission propose une étude préalable pour la mise en œuvre de cette recommandation.

...//...

37) La possibilité faite au Ministre de l'Economie et des Finances de "requalifier" la décision du juge en ce qui concerne la sanction des comptables publics, pourrait être reexaminée. (cf. art. 35 & 36 du décret 62.0195 du 17 Mai 1962, portant réglementation concernant les comptables publics).

38) Chaque Ministre étant désigné ordonnateur du budget de son propre département, la faculté pourrait lui être donnée de pouvoir saisir directement la Cour de Discipline financière, à l'effet d'y faire traduire les administrateurs de crédit qui se seront rendus coupables des fautes de gestion telles que visées à l'article 6 de la loi n° 98.20 du 26 Mars 1998.

Ainsi, pour ce qui concerne les autorités de l'Exécutif, la saisine de la Cour de Discipline Financière s'élargirait à tous les ministres, au lieu de se circonscrire dans le champ de compétence du seul Ministre des Finances, du Premier Ministre et du Président de la République.

39) En matière de marché public, les réglementations dérogatoires au droit commun doivent être annulées ; en particulier, il faut supprimer d'urgence le décret n° 97.632 du 18 Juin 1997, portant réglementation des marchés du Projet de Construction d'Immeubles Administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat. Il faut systématiquement soumettre à la publicité tous les marchés publics.

Dans le domaine de l'équilibre des pouvoirs :

40) La Commission recommande que des moyens substantiels (humains, financiers et matériels) soient affectés à la Cour des Comptes pour lui permettre d'accomplir dans les meilleures conditions, ses missions de contrôle et de vérification de la gestion des affaires publiques.

41) Les transferts et autres virements demandés par l'Exécutif doivent dans la pratique revêtir un caractère exceptionnel dans l'exécution du Budget.

42) Le vote de la loi des Finances de l'année doit rester lié au vote préalable de la loi de règlement qui constate les résultats des exercices précédents en conformité avec les nouvelles obligations du Droit Communautaire (UMEOA).

Dans le domaine du contrôle interne

43) L'action de contrôle des services administratifs et assimilés doit devenir une fonction naturelle correctement assumée dans la marche de l'Administration. Elle devra être centralisée au niveau de la Primature, à travers un organe centrale qui pourrait intégrer les meilleurs éléments des Inspections Internes des Ministères, des Délégations au Management Public et à l'Informatique.
La notion de contrôle devra être complétée par la fonction de conseil et de supervision interne des services de l'Administration.

...//...

Ce nouvel organe chargé du contrôle et du conseil au niveau de l'administration, s'occupera d'audit et de conseil en organisation et en gestion financière et administrative.

44) La nomination et la révocation des membres de cet organe devront faire l'objet de propositions motivées soumises à l'avis préalable de Monsieur le Premier Ministre.

45) L'organe de contrôle fera en sorte que les différentes sources de l'Administration soient au moins contrôlées une fois tous les deux ans.

46) Les effectifs de la future structure seront revus à la hausse, en fonction du rythme des sollicitations prévisibles pour ce corps.

47) L'indépendance et l'efficacité de cet organe seront renforcées par l'adoption conséquente d'un statut adéquat qui leur sera applicable et qui visera l'amélioration des conditions de leur traitement ainsi que de leurs moyens d'intervention (grille indiciaire en hausse, dotation en véhicules de fonction, etc.)

48) SUR UNE SUPERVISION EXTERNE DE L'ETAT DANS SA GLOBALITE

A côté des propositions sur l'amélioration à l'interne du fonctionnement de l'Administration dans l'efficacité et la transparence, une autre famille de propositions est envisagée qui a trait à une supervision globale de l'ensemble du système administratif sénégalais.

Le principe d'une telle démarche est de corriger dans la perception populaire la tendance à l'impunité pour ceux qui commettent des fautes de gestion dans l'Administration Publique.

C'est la raison pour laquelle la Commission recommande que l'organe fondamental du dispositif de contrôle externe de l'Administration qu'est l'IGE puisse retrouver la plénitude de son rang et de ses moyens pour pouvoir conduire avec satisfaction l'ensemble de ses missions.

Pour ce faire, la Commission formule les propositions suivantes :

49) Le placement de l'IGE sous la tutelle directe du Chef de l'Etat ;

50) Le renforcement des ressources de l'IGE :

- humaines : recrutement (dans les deux tours) d'auditeurs privés, de conseillers en organisation, d'ingénieurs informaticiens, etc.
- matérielles et financières : par l'autonomisation et l'augmentation du budget de l'I.G.E.
- sociales : un traitement subséquent pour les mettre à l'abri de toute tentation et des avantages sociaux conséquents (logement, prise en charge médicale, véhicules de fonction, formation complémentaire, etc.)

...//...

31) L'élaboration d'un planning annuel des missions de contrôle et de supervision de l'IGE, validé par le Chef de l'Etat qui, à titre exceptionnel, peut en cours d'exercice, instruire l'IGE de nouvelles missions. Il faudra veiller à éviter une duplication des missions avec les activités de l'organe central chargé du Contrôle Interne de l'Administration auprès de Monsieur le Premier Ministre. Cette option a l'avantage de faire du contrôle externe une activité normale et régulière de l'Administration.

Il faudra veiller à ce que l'action de contrôle soit distribuée de manière équitable, qu'elle ne serve pas à des règlements de compte. Pour ce faire, la validation par le Chef de l'Etat du planning des Missions peut aider à éviter certaines dérives. Elle pourra être complétée par toute décision qui favoriserait l'institution d'une périodicité minimale entre deux missions de contrôle (ex. 3 ans) d'une même structure.

32) La nécessité de rendre public l'accès aux rapports de l'IGE en mettant des garde-fous sur l'utilisation des informations qu'ils contiennent.

MESURES CONTRE LA CORRUPTION

33) Rendre obligatoire une déclaration contrôlée de patrimoines pour toutes les personnes assumant une responsabilité de gestion dans l'Administration Publique et ses démembrements (de l'entrée à la sortie) et reconnaître comme délit et susceptible de poursuite, les fausses déclarations.

34) Réprimer sévèrement les délits économiques.

35) Faire adhérer le Sénégal à la Convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption d'Agents publics étrangers dans les transactions internationales et lui faire prendre part comme membre actif, au groupe de travail mis en place à cet effet.

36) La Commission demande à la Concertation d'engager le Gouvernement à faire appliquer les 25 engagements contenus dans la Déclaration des Ministres africains, rendue publique à l'occasion de la réunion de la coalition mondiale pour l'Afrique, tenue le 23 février 1999 à Washington (document annexé au rapport)

37) Elaborer et mettre en œuvre un programme national de lutte contre la corruption (Etat, Société Civile, Organisations Professionnelles et Syndicales).

3.2.2. SUR LA CRISE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

- Alléger les procédures de levée des immunités qui protègent ceux qui assument des mandats publics devant des manquements graves aux règles républicaines pour les placer devant leurs responsabilités citoyennes ;

38) Punir sévèrement les outrages aux agents publics jouissant d'une autorité reconnue dans l'exercice de leur fonction

...//...

- Elaborer un Programme prioritaire de modernisation des équipements de toutes les forces publiques
- Développer des programmes de formation destinés aux forces publiques sur les Droits Humains
- Améliorer sensiblement les conditions de travail des forces publiques.
- Mettre un accent particulier sur la qualité des hommes nommés aux postes de responsabilité.
- Punir sévèrement les actes de violences liées aux agressions et vols et veiller à l'application des sanctions.
- Accroître la transparence et l'équité dans la gestion des dossiers administratifs des agents de l'ordre public.

3.2.7. SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

- 30) Renforcer le partenariat entre les Conseils Régionaux et les Comités Régionaux, Economiques et Sociaux pour promouvoir le développement local.
- 30) Interdire systématiquement le cumul de fonctions exécutives surtout pour la Présidence de Conseil Régional et exiger que les personnes qui occupent ces fonctions y résident de manière permanente.
- 31) Augmenter les moyens financiers des collectivités locales.
- 32) Mettre à la disposition du Conseil Régional l'expertise disponible au niveau des services des Ministères dont les compétences ont été transférées.
- 33) Alléger la tutelle sur les collectivités locales par toute mesure utile.
- 34) Faire en sorte que les fonds affectés aux compétences transférées aux collectivités décentralisées, soient alloués à celles-ci.
- 35) Accroître le système de transparence au niveau des collectivités locales en renforçant le contrôle de gestion et en développant des systèmes d'intégrité pour la gestion des projets de développement.

IV. SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

La Commission restreint propose qu'un Comité ad-hoc composé des membres du Bureau de la Concertation et des hauts représentants de l'Etat soit mis en place et soit chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

...//...

La Commission propose qu'il échoit à ce Comité ad-hoc les tâches suivantes :

- Elaboration d'un chronogramme pour l'application des recommandations qui sera rendu publique ;
- Définition des indicateurs de performances pour un service public de qualité ;
- Supervision et suivi des études complémentaires qui ont été recommandées
- Elaboration des budgets qui accompagne la mise en œuvre, la participation à la mobilisation des financements
- Evaluation de la mise en œuvre des recommandations de la concertation sur le service et la Bonne Gouvernance.

MEMBRES AYANT PRIS PART AUX TRAVAUX DU COMITE RESTREINT

1. Abdoulaye DIOP, Président Directeur Général NOVASEN
2. Colonel Ousmane NDOYE
3. Jean Charles TALL, Président de l'Ordre des Architectes
4. Madame Seynabou DIAGNE, CONCERTATION NATIONALE
5. Maître Mame Adama GUEYE, Avocat
6. Monsieur Amadou Maleine NIANG
7. Monsieur Babacar THIAW, Auditeur Interne
8. Monsieur Mouhamadou MBODJ, Forum Civil
9. Monsieur Lamine SEYDI, DAGE du M.E.T.T.
10. Monsieur Babou LOUM, Ministère de la Pêche.

FEUILLE DE PRESENCE

Plénière Commission n° 2 du 07 septembre 1999

1. Abdoulaye DIOP, Président Directeur Général NOVASEN
2. Monsieur Babacar THIAW, FORUM CIVIL
3. Seynabou DIAGNE, CONCERTATION NATIONALE
4. Colonel Ousmane NDOYE, en retraite
5. Lt Colonel Mbaye SAMB, M.F.A.
6. Abdou Karim LO, MME/DMP
7. Abdoul Aziz GAYE, Eco Afrique
8. El Hadji TOBE, CNFP/MME
9. Yérém THIOUB, MPTM/CAB
10. Alassane Pablo FALL, ADEETELS
11. Aïssatou MBAYE, F.A.F.S. Nationale Dakar
12. Mamadou Jean Charles TALL, Ordre des Architectes
13. Amadou Diama GUEYE, PRIMATURE
14. VIYE DIBA, PRESIDENT ASSOCIATION DES ARTISTES PLASTICIENS
15. MAPTE SOW, M.E.N.
16. LAMINE SEYDI, DAGE/METT
17. SAMBA DIOP, DMP/MME
18. SOULEYMANE SECK, I.C.S.
19. DANIELLE KAMARA, CABINET MDEBLN / CT1
20. DAOUDA BO, CT2 /
21. ALIOU DIOUF, DE/MME
22. ALPHONSE DIOP, DAG/A.N.

ANNEXE

Déclaration des Ministres africains sur la lutte contre la corruption

(Traduction)

Nous Ministres et représentants de Gouvernements ayant participé à une réunion sous les auspices de la Coalition Mondiale pour l'Afrique à Washington D.C. le 23 février 1999.

Inquiets des effets dévastateurs de la corruption sur les fondements sociaux, économiques et politiques des nations, sur le développement économique et social et sur leurs efforts pour éradiquer la pauvreté ;

Désireux de nous atteler à un effort concerté et commun pour combattre les pratiques de corruption et partant de contribuer à la lutte mondiale contre la corruption ;

Reconnaissants que le succès des efforts anti-corruption repose sur volonté politique au plus haut niveau et un leadership déterminé à agir dans tous les domaines, y compris à faire participer la société civile ;

Déterminés à éliminer la corruption par des mesures préventives et dissuasives effectives, comprenant la mise en œuvre stricte des lois et règlements ;

Conscients que la bonne gouvernance, la responsabilisation et la transparence sont nécessaires pour lutter contre la corruption ;

Bien informés à la résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU sur les actions contre la corruption et d'autres efforts collectifs régionaux pour combattre celle-ci, comme ceux de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE) et l'Organisation des Etats Américains (OEA) ;

Avons par conséquent convenu que les Gouvernements doivent :

1. Faire montre de leadership et de volonté politique pour combattre et éradiquer la corruption dans tous les secteurs du domaine public et de la société, en améliorant la gouvernance et la gestion économique, en prenant des mesures vigoureuses pour créer un climat qui favorise la transparence, la responsabilisation et honnêteté dans le domaine public et privé et en restaurant la confiance du public vis-à-vis du Gouvernement.
2. Etablir une transparence budgétaire et financière et des systèmes de gestion financière solides.
3. Eliminer les réglementations publiques inutiles qui entravent l'activité économique et instituer des procédures administratives simples avec des critères et de dates-butoirs précis.
4. Adopter et appliquer des lois sur la criminalité qui s'attaquent efficacement à des actes de corruption en imposant des peines lourdes aux individus et aux firmes qui seront reconnus coupables de corruption ou d'actes de corruption et en permettant la saisie, la déchéance, ou la confiscation des biens acquis à travers des actes de corruption.